

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JÚLIA TIEMI DE MELO NISHIMOTO

**O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

UBERLÂNDIA

2020

JÚLIA TIEMI DE MELO NISHIMOTO

O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e  
Relações Internacionais da Universidade Federal de  
Uberlândia como requisito para a obtenção do título de  
Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do  
Prof. Leonardo Barbosa e Silva

UBERLÂNDIA

2020

JÚLIA TIEMI DE MELO NISHIMOTO

**O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e  
Relações Internacionais da Universidade Federal de  
Uberlândia como requisito para a obtenção do título de  
Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do  
Prof. Leonardo Barbosa e Silva

**BANCA EXAMINADORA**

UBERLÂNDIA

2020

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, pelo ombro amigo e pelo suporte dado ao longo de toda a minha trajetória acadêmica.

Agradeço aos meus irmãos por entender meu tempo e respeitar o meu espaço durante a minha produção acadêmica.

Agradeço aos meus amigos que construí ao longo da minha graduação e aqueles que construí mesmo antes de entrar na faculdade. Obrigada pelos momentos incríveis e pelo apoio e confiança depositados em mim.

Agradeço aos meus professores, pelos ensinamentos e pela oportunidade de ter uma educação de qualidade.

Agradeço ao meu orientador, professor Leonardo, pelo total suporte e por estar comigo em um dos momentos mais desafiantes da minha graduação. Agradeço pelo companheirismo, ensinamentos e pela compreensão.

## RESUMO

A seguinte pesquisa analisa a política social implementada e desenvolvida ao longo dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) com objetivos de atestar a existência de um Estado de Bem-Estar Social durante o período. Perpassando por aspectos teóricos e classificatórios sobre o *welfare state*, presente nas principais contribuições da literatura, e pela trajetória histórica da política social brasileira, o presente estudo conclui que o Estado, sob governo de Lula, constitui um Estado de Bem-Estar Social. O argumento central é que apesar de constituir um Estado de Bem-Estar Social, ele não se manifestou de forma linear, havendo mudanças de conteúdo e orientação conforme a política de Lula também alterava. Para atingir os objetivos, foi mobilizada uma pesquisa qualitativa e bibliográfica.

**Palavras-Chave:** Governo Lula; Estado de Bem-Estar Social; Políticas Sociais; Seguridade Social.

## ABSTRACT

The following research analyzes the social policy implemented and developed throughout the two terms of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) with the objective of attest to the existence of a *Welfare state* during the period. Going through theoretical and classificatory aspects on the *welfare state*, present in the main contributions of literature, and by the historical trajectory of Brazilian social policy, the present study concludes that the State, under Lula's government, constitutes a *Welfare state*. The central argument is that although it constitutes a *Welfare state*, it did not manifest itself linearly, there were changes in content and orientation according to Lula's policy also changed. To achieve the objectives, a qualitative and bibliographic research was mobilized.

**Key words:** Lula's government; *Welfare state*; Social politics; Social Security.

## SUMÁRIO

<b><u>INTRODUÇÃO</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b><u>1. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E SUAS PRINCIPAIS MANIFESTAÇÕES</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>1.1. PRINCIPAIS TEORIAS ANALÍTICAS DO <i>WELFARE STATE</i></b>	<b>13</b>
1.1.1. O <i>WELFARE STATE</i> COMO RESPOSTA ÀS NECESSIDADES IMPOSTAS PELO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA.	13
1.1.2. O <i>WELFARE STATE</i> COMO RESPOSTA ÀS MUDANÇAS ESTRUTURAIS CONSEQUENTES DA INDUSTRIALIZAÇÃO DAS SOCIEDADES	17
1.1.3. O <i>WELFARE STATE</i> COMO RESULTADO DA CAPACIDADE DE MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA CLASSE TRABALHADORA NO INTERIOR DAS DIFERENTES ESTRUTURAS DE PODER.	20
1.1.4. O <i>WELFARE STATE</i> COMO CONSEQUÊNCIA DA AMPLIAÇÃO DA NOÇÃO DE CIDADANIA E DOS DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIAIS.	27
<b>1.2 REFERÊNCIA TEÓRICA</b>	<b>30</b>
<b><u>2. O DESENVOLVIMENTO DO <i>WELFARE STATE</i> BRASILEIRO: PADRÕES E ESPECIFICIDADES</u></b>	<b><u>32</u></b>
<b>2.1. BALANÇO GERAL</b>	<b>45</b>
<b><u>3. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)</u></b>	<b><u>48</u></b>
3.1. POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL DURANTE O PRIMEIRO MANDATO DE LULA: MUDANÇA OU CONTINUIDADE?	49
3.2. MODELO DESENVOLVIMENTISTAS E AS INFLEXÕES POLÍTICAS DO SEGUNDO MANDATO DE LULA (2006-2010)	55
3.3. REFLEXÕES GERAIS: RUPTURA, INFLEXÃO OU CONTINUIDADE POLÍTICA?	58
<b><u>CONCLUSÃO</u></b>	<b><u>62</u></b>
<b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	<b><u>63</u></b>

# INTRODUÇÃO

Historicamente, toda política passa por momentos difíceis ou de mudanças. Com a política social não é diferente, principalmente no que concerne às políticas características do modelo de Estado de Bem-Estar Social. Este modelo tinha como principal objetivo corrigir os problemas existentes no liberalismo, em especial a grande desigualdade social que se intensificou com a sua vigência, assim como promover o prolongamento natural dos direitos civis. Ao final da década de 1960, inicia-se um momento de grande dificuldade para o Estado de Bem-Estar Social, principalmente em decorrência do aumento das despesas governamentais, que ultrapassavam as receitas naquele período. Segundo Glória Regonini (1998), quando há um aumento do déficit público, conseqüentemente surgem problemas como inflação e instabilidades econômicas e sociais, que muito limitam a intervenção assistencial desempenhada pelos Estados. Dessa forma, as possibilidades de utilização do Estado de Bem-Estar Social são reduzidas, colocando em crise esta configuração estatal (MEDEIROS, 2016).

No Brasil, o caminho trilhado para a proteção social nas últimas décadas seguiu diferentes movimentos estruturais. Pode-se atestar quatro fases distintas no processo brasileiro: fase inicial, fase desenvolvimento e maturação, fase de ampliação e a fase de retrocesso. Apesar de apresentarem características específicas, todas elas parecem basear o rumo das políticas sociais em valores políticos e ideológicos. Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo brasileiro, em plena fase de retrocesso do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. A política social de Lula se insere na trajetória iniciada em 1990, com fortes tensões entre a transição de um modelo de Estado de Bem-Estar Social para um modelo econômico de cunho neoliberal, apresentando um percurso histórico bastante estudado pelos teóricos. Segundo Eduardo Fagnani (2011), a política social do presidente pode ser dividida em duas etapas: a primeira, que consiste no período de 2003 a 2005, foi marcada pela influência da manutenção da ortodoxia econômica que estava ocorrendo no período, assim como pela presença, na área econômica, de grupos que defendiam tanto o Estado mínimo e políticas liberalizantes como os que defendiam a promoção dos direitos universais. Nesse período, segundo o autor, a estratégia da política social de Lula se mostrou indefinida.

O segundo momento, que vai de 2006 a 2010, foi marcado pelo esfriamento das tensões existentes. Uma série de acontecimentos explicam este fato: primeiramente se atestou uma melhor articulação entre as políticas econômicas e sociais durante o governo, além de



uma melhoria das contas públicas, que, conseqüentemente, criou oportunidades para elevar os gastos sociais do país. Outro motivo que levou a este esfriamento foi o enfraquecimento da hegemonia neoliberal e da agenda de Estado mínimo devido à crise financeira presenciada pelo mundo em 2008. Com isso, políticas universais interessadas na promoção do desenvolvimento social, foram vistas como complementares e não mais como um ônus para a economia nacional. No entanto, algumas das tensões já existentes permaneceram e permanecem até os dias atuais (FAGNANI, 2011).

Compreender as várias manifestações históricas do Estado e como cada uma influencia no planejamento das políticas públicas é, também, compreender o viés político e ideológico de cada configuração estatal, que, apesar de seguirem um modelo geral, mantém também suas especificidades. No Brasil, em toda sua história política, o governo liderado por Luiz Inácio Lula da Silva foi o que mais se diferenciou dos demais, no que concerne ao âmbito social, devido aos diversos programas sociais desenvolvidos no período, que elevaram os padrões de vida da população brasileira. Com isso, surge o questionamento se a configuração estatal presente neste período pode ser caracterizada como um Estado de Bem-Estar Social.

A bibliografia que propõe debates acerca da existência ou não de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil é diversa e variada, muitas vezes havendo conflito entre as ideias propostas por ela. Dessa forma, a relevância desta pesquisa, tanto para a academia quanto para a ciência em si, é comprovada pelo grau de conflito, de incidência e de diferentes posições presentes neste debate. Se ainda existe uma polêmica na bibliografia em relação ao tema, isso significa que o debate ainda está em aberto e que, qualquer estudo que venha para contribuir e completá-lo, possui a sua relevância. Dessa forma, com o intuito de atestar, ou não, a existência desta configuração estatal durante o governo, será analisado um espaço temporal de oito anos, referentes aos dois mandatos liderados por Lula, que vai de 2003 a 2010.

O presente trabalho focará nas políticas sociais implementadas durante o período, assim como em seus resultados e influências no desenvolvimento social do país. Este, foi realizado valendo-se de uma pesquisa qualitativa e bibliográfica e está dividido em três etapas: primeiro foi realizado um levantamento teórico acerca do conceito *welfare state*, destacando sua origem, características e como se deu suas principais manifestações. A segunda etapa da pesquisa consistiu na análise do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, desde seu surgimento até a chegada de Lula ao poder, utilizando como base as teorias utilizadas no primeiro capítulo. Na terceira e última etapa, foi realizado um retrospecto do governo Lula, focando, principalmente, nas políticas e programas de cunho social instaurados em seu mandato, analisando seus resultados e as influências destas ações nos índices sociais

do país. Por fim, a fim de responder a problemática da pesquisa, será definido o critério utilizado para definir se houve ou não um Estado de Bem-Estar Social no governo Lula.

Assume-se como hipótese que, baseando na tipificação de *welfare state* elaborada por Esping-Andersen (1991), assim como suas variáveis chave para a identificação deste modelo de Estado, como a desmercadorização do indivíduo, a estratificação social, qualidade dos direitos e benefícios sociais, forças políticas e movimentos sociais, o modelo de Estado brasileiro vigente durante o governo Lula (2003-2010), pode ser caracterizado como um Estado de Bem-Estar Social. No entanto, tendo em mente que não existe apenas um tipo de regime de *welfare state*, concluir-se-á que o modelo que vigorou no Brasil durante o período estudado pode ser classificado, de acordo com a tipificação do autor, como uma mescla entre o regime de *welfare state* liberal e o regime de *welfare state* social-democrata.

# 1.O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E SUAS PRINCIPAIS MANIFESTAÇÕES

[...] a questão do Estado é uma das mais complexas, mais difíceis e, talvez, a mais embrulhada pelos eruditos, escritores e filósofos burgueses. [...] Todo aquele que quiser meditar seriamente sobre ela e assimilá-la por si, tem de abordar essa questão várias vezes e voltar a ela uma e outra vez, considerar a questão sob diversos ângulos, a fim de conseguir uma compreensão clara e firme (Lênin, 1919, p. 176).

Como apontou Lênin, definir o Estado de forma clara e objetiva não é uma tarefa fácil. Na tentativa de propor uma definição que expresse a complexidade do termo, Marx e Engels apresentam em seus estudos o que, genericamente, considera-se o “fio condutor” para uma análise política do tema. A essência da teoria marxista está pautada na rejeição daquela noção básica de que o Estado é o principal defensor dos interesses comuns da população, o agente da “sociedade como um todo” e do “interesse nacional”. Ela parte do pressuposto que a determinação do Estado perpassa por aspectos da natureza de classe. Dessa forma, o Estado atuaria como um gerenciador dos interesses e assuntos comuns da burguesia nacional, classe dominante, e como um instrumento utilizado por esta para a concretização de seus objetivos específicos (CODATO, 1999).

O Estado é analisado por Marx sob duas lentes distintas: a institucional e a funcional. Esta, considera o Estado uma instituição que reproduz as relações de dominação que existem em determinada sociedade, exercendo funções que expressam o seu caráter de classe. Para além de sua funcionalidade, Marx também analisa o Estado pela ótica institucional: aqui, o Estado é visto como uma organização com recursos próprios, ramificações internas e com agentes políticos, sejam do poder legislativo ou do executivo, que têm suas ações baseadas em interesses próprios. Cheias de complexidade, as estruturas do Estado são atravessadas de cima a baixo por conflitos internos, capazes de modificar a luta política e dar à orientação estatal um novo rumo (CODATO, 1999).

Apesar da básica categorização realizada acerca do Estado, foram destacados pontos importantes para fins desta pesquisa. A utilização do Estado como instrumento pela classe dominante e a subordinação da sociedade, como um todo, aos interesses da burguesia nacional demonstram muito o que veremos adiante. Analisaremos uma configuração de Estado que, a depender da luta política, dos arranjos de suas estruturas e da influência da classe dominante,

é capaz de desempenhar funções sociais de diferentes níveis e impactar a sociedade também de formas distintas. Portanto, a emergência, desenvolvimento e configurações dos *welfare states* tornam-se o principal objeto de estudo deste primeiro capítulo.

Criado nas últimas décadas do século XIX e início do século XX, o sistema de proteção social desenvolveu-se nos principais países capitalistas do mundo. Sua criação representou um avanço significativo na área de Bem-Estar Social, tendo como objetivo central deste novo sistema, a ampliação da prestação de serviços às camadas expressivas da população destes países. Neste contexto, o Estado passa a ter função interventiva e regulatória, e ser o principal responsável pela cobertura dos riscos que envolvem tanto a vida individual quanto a vida coletiva da sociedade (ARRETCHE, 1995; NOGUEIRA, 2001).

O sistema de proteção social foi um pontapé inicial para que novas formas de seguridade fossem desenvolvidas e aperfeiçoadas. No período pós-guerra, o fenômeno do *welfare state* passou por um processo de expansão e institucionalização com o surgimento de novos programas sociais destinados à proteção da população. Vera Maria Ribeiro Nogueira (2001), em seu artigo “Estado de Bem-Estar Social: origens e desenvolvimentos”, aponta que o *welfare state* é uma expressão inglesa criada na década de 1940, utilizada para designar o Estado de Bem-Estar Social. Seus princípios foram estabelecidos em 1942, por William Beveridge, em um relatório a respeito do sistema britânico de seguridade nacional. Neste documento, foram estabelecidas algumas características que um *welfare state* deveria apresentar, como por exemplo, a promoção de direitos e benefícios sociais para toda a população, independentemente de seu emprego, rendimento, status social, etc. O Plano Beveridge, como ficou conhecido, impactou as políticas de segurança social de muitos países, que passaram a adotar as características apresentadas pelo plano, alguns países em sua plenitude e outros com algumas adaptações (ARRETCHE, 1995; NOGUEIRA, 2001).

Os estudos acerca do *welfare state* sofreram, ao longo dos anos, um processo de desenvolvimento analítico incontestável. Percebe-se, por exemplo, que os estudos realizados nas décadas de 50 e 60 consideram variáveis analíticas diferentes das consideradas nos estudos da década de 80. Estas são variáveis mais refinadas e qualitativamente superiores, levando em consideração não só o “volume do gasto social”, como ocorria nas análises das décadas anteriores, mas também a “natureza e forma” destes gastos. Consequentemente, este campo de estudo se torna cada vez mais variado, com novos indicadores e novas interpretações acerca da origem e desenvolvimento deste novo modelo de Estado (ARRETCHE, 1995).

Considerando a vasta produção teórica a respeito do *welfare state*, é possível concluir, previamente, que não existe uma explicação universal para os motivos que levaram à origem e desenvolvimento deste fenômeno. Ao longo dos anos, muitos autores utilizaram em suas pesquisas focos, critérios e indicadores distintos, chegando a diferentes conclusões. Dessa forma, considerando a diversidade teórica e analítica destes estudos, com o objetivo de realizar uma análise amplamente satisfatória, o presente capítulo se voltará para as principais literaturas a respeito do *welfare state*, elucidando de forma objetiva como ocorreu a evolução teórica mencionada e as variáveis utilizadas pelos principais estudiosos do tema.

## 1.1. Principais teorias analíticas do *welfare state*

Por ser um campo analítico amplamente explorado, os estudos que direcionam sua atenção para a emergência e o desenvolvimento dos *welfare states* tendem a ser bastante diversificados. Nesta seção, abordaremos as principais correntes teóricas presentes na literatura do *welfare state*, elencando-as, uma a uma, de acordo com as condicionantes utilizadas por elas em suas análises.

### 1.1.1. O *welfare state* como resposta às necessidades impostas pelo processo de acumulação e legitimação do sistema capitalista.

Ao longo de três obras - *Advanced Capitalism and Welfare state* (1972), *The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation* (1979) e *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (1984) -, Claus Offe avançou analiticamente em seus estudos ao apresentar mudanças significativas acerca dos motivos que determinaram a origem e desenvolvimento do *welfare state*.

Em *Advanced Capitalism and Welfare state* (1972), a tese defendida por Offe consiste na ideia de que condições econômicas e sociais, geradas pelo desenvolvimento do capitalismo, determinaram a emergência do *welfare state*. O avanço do capitalismo nos principais países desenvolvidos alterou não só o modo de produção, pautado na industrialização, como também as formas de vida social existentes. Com isso, gerou-se no interior da estrutura social desigualdades e necessidades que deveriam ser corrigidas e compensadas. É neste contexto que o Estado, adotando uma postura mais intervencionista, realiza a implementação de programas sociais com o intuito de solucionar os problemas

gerados pelo desenvolvimento industrial e corrigir as disfuncionalidades impostas pelo novo sistema capitalista (ARRETCHE, 1995).

Anos mais tarde, em “Problemas Estruturais do Estado Capitalista” (1984), Claus Offe direciona novamente sua atenção para os estudos do *welfare state*. Juntamente com Gero Lenhardt, no capítulo “Teoria de Estado e Política Social”, o autor desenvolveu uma análise relacionada à política estatal e como o contexto histórico - de crescentes problemas estruturais gerados pela valorização privada do capital e pelo trabalho assalariado livre - influenciou no surgimento destas novas políticas, especificamente as de cunho social. Segundo Offe e Lenhardt, a lógica de organização e mobilização da força de trabalho operante sofreu alterações significativas à medida que o processo de industrialização capitalista se intensificava. Consequentemente, as condições de utilização da capacidade de trabalho dos indivíduos, anteriormente direcionada para sua própria subsistência, são modificadas, transformando a força de trabalho em uma mercadoria a ser oferecida no mercado (ARRETCHE, 1995; OFFE, 1984).

Offe e Lenhardt (1984) apontam que o surgimento da política estatal é uma resposta às necessidades criadas a partir da passagem da proletarização passiva (onde ocorre a destruição das formas de trabalho habituais e de subsistência) para a proletarização ativa (quando a capacidade de trabalho é ofertada no mercado, em forma de trabalho assalariado). Esta passagem não é realizada de forma espontânea e imediata, possuindo grande influência das ações do Estado para seu sucesso. Neste contexto, a regulamentação da proletarização e a criação de condições necessárias para a sobrevivência da nova classe operária se tornam responsabilidades do Estado, que, por meio da implementação de políticas estatais, permite que a integração da força de trabalho à forma de trabalho assalariado seja realizada de forma satisfatória (ARRETCHE, 1995; OFFE, 1984).

Para que seja realizada a organização da sociedade nos novos padrões de uma economia industrial capitalista é necessário que: (1) os indivíduos estejam dispostos não só a oferecer sua força de trabalho como mercadoria no mercado de trabalho, mas também a aceitar os riscos impostos a eles por esta nova forma trabalhista; (2) sejam criadas condições socioestruturais para que o trabalho assalariado obtenha sucesso em seu funcionamento. Esta segunda condição remete à necessidade de proteção, por parte do Estado, da parcela da população que não é capaz de oferecer sua força de trabalho ao mercado. Sendo assim, políticas estatais e medidas institucionais se tornam necessárias para a efetivação e sucesso do trabalho assalariado livre (OFFE, 1984).

Tornar possível a passagem da proletarização passiva para a proletarização ativa requer, primeiramente, que as formas de existência alternativas e externas ao mercado de trabalho sejam organizadas pelo Estado. Isso se torna necessário por dois motivos: ao estatizar as funções assistenciais, torna-se possível não só controlar as condições de vida dos indivíduos que são incapazes de vender sua força de trabalho no mercado, como também regulamentar as condições necessárias para a assistência, visto que, caso não seja estipulado tais condições, aumenta-se a possibilidade de evasão dos trabalhadores assalariados do mercado de trabalho (OFFE, 1984)

Ademais, dependendo do nível de qualificação e do estado de saúde do trabalhador, o valor da sua força de trabalho é rebaixado, deixando-o economicamente desprotegido. Cabe ao Estado, portanto, criar e institucionalizar um sistema - consequência das lógicas da produção capitalista - que seja capaz de amparar e abrigar, de forma permanente ou temporária, a força de trabalho de cada trabalhador. No entanto, a concessão da assistência aos indivíduos deve estar vinculada a determinados critérios estipulados pela máquina estatal, não sendo, assim, escolha livre do trabalhador de se colocar nas situações de emergência ou exceção. (OFFE, 1984)

Portanto, de acordo com Offe e Lenhardt (1984), a política social não é somente uma resposta do Estado aos problemas da classe operária, gerados pelo novo modo de produção capitalista, mas também uma estratégia para que a integração da força de trabalho ao trabalho assalariado livre ocorra. A função principal da política social é a regulamentação da proletarização, no entanto, se junta a esta a preparação repressiva e socializadora da proletarização; a estabilização por medidas da coletivização compulsória dos riscos e o controle quantitativo do processo de proletarização. Este último consiste em controlar o nível de proletarização para que não haja um excesso de força de trabalho a qual o mercado de trabalho não será capaz de absorver (OFFE, 1984).

Ao perceber as mudanças e evoluções sofridas pelas instituições de política social ao longo dos anos, Offe e Lenhardt (1984) notam a necessidade de apontar, através de seus estudos, os padrões e regularidades destas transformações. Dessa forma, os autores explicitam dois modelos evolutivos do processo de transformação e inovação da política social: o primeiro baseado na teoria dos interesses e necessidades, e o segundo pautado nos imperativos do processo de produção capitalista (OFFE, 1984).

A passagem da proletarização passiva para a ativa, ou seja, o estabelecimento do trabalho assalariado livre como forma de organização dominante, necessita que: (1) os trabalhadores aceitem os riscos vitais que acompanham o trabalho assalariado; (2) que a

evasão dos trabalhadores da relação de trabalho assalariado - seja pela opção dos indivíduos em retornar às formas pré capitalistas ou de avançar para organizações socialistas avançadas - seja controlada e evitada. Dessa forma, o primeiro modelo baseia-se na ideia central de que o desenvolvimento da política social é resultado da junção de dois fatores: da imposição de exigências políticas pela classe operária e de uma carga de risco objetiva. Em outras palavras, os trabalhadores, cientes dos riscos envolvidos no novo processo de produção capitalista, se organizam como classe operária e impõem ao Estado suas exigências, interesses e necessidades, cabendo às instituições de política social elaborar e implementarem políticas que satisfaçam tais demandas. No entanto, é importante ressaltar que o desenvolvimento da política social não pode ser resumido apenas a partir das exigências e necessidades da classe operária, visto que a transformação das “exigências” em “políticas sociais” depende, também, das estruturas internas do Estado, que decidem ou não se as necessidades dos trabalhadores são relevantes para a criação destas políticas (OFFE, 1984).

Diferentemente do primeiro modelo em que explicação para o desenvolvimento e inovação da política social se pautava nas exigências da classe operária, o segundo modelo consiste na ideia de proteger, por meio da política social, a força de trabalho dos indivíduos. Com o desenvolvimento da industrialização, haveria uma tendência ao desgaste da força de trabalho pelo seu uso desmedido, gerando, como consequência, não só a destruição da capacidade de trabalho disponível como também a destruição das bases de acumulação do capital. Sendo assim, a política social surge a partir do interesse do capital em proteger a força de trabalho contra exploração exacerbada e de preservar a quantidade e qualidade da força de trabalho disponível (OFFE, 1984).

Baseando-se nestes modelos, Offe e Lenhardt (1984) elaboraram sua tese a respeito da emergência e desenvolvimento da política social. Para os autores, a evolução das inovações e estratégias sócio-políticas é determinada pela tentativa do Estado em solucionar um problema funcional e interno à esfera política: o de conciliar tanto as exigências políticas da classe operária quanto às necessidades impostas pelo processo de acumulação capitalista. Em outras palavras, o desenvolvimento da política social ocorreria a partir das tentativas do Estado em solucionar o problema de compatibilização das necessidades do trabalho assalariado e também as do capital (OFFE, 1984).

O levantamento teórico realizado a partir das literaturas de Claus Offe nos permite concluir que o surgimento e desenvolvimento do *welfare state* é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. No entanto, torna-se perceptível a mudança de análise presente nos escritos do autor ao longo dos anos, principalmente entre os



estudos de 1979 e 1984. Inicialmente, os estudos do autor consideravam as necessidades do modo de produção capitalista como o motor para a emergência e desenvolvimento dos programas sociais. Agora, as políticas sociais representam uma estratégia estatal que objetiva a integração social e a integração sistêmica, sincronicamente. Ou seja, por meio de ações sócio-políticas, o Estado procura conciliar tanto os interesses antagônicos das classes como realizar uma integração interna da administração estatal. Aqui, a relação funcional entre as necessidades de acumulação do capital e do *welfare state* se torna central (ARRETCHE, 1995; OFFE, 1984).

### 1.1.2. O *welfare state* como resposta às mudanças estruturais consequentes da industrialização das sociedades

Em “O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas” (1988), Desmond S. King aborda como objeto central de seu estudo o Estado de Bem-Estar, aprofundando, especificamente, nos condicionantes para sua emergência e expansão e suas principais classificações. Segundo King (1988), apesar da possibilidade de Estados de Bem-Estar apresentarem formatos institucionais distintos, todos eles estão integrados à estrutura social e política das sociedades industriais contemporâneas. Seu desenvolvimento possui influência direta no caráter e forma das democracias industriais, transformando-as constantemente. Com isso, o Estado de Bem-Estar passa a representar mais uma reestruturação fundamental dos países, remodelando suas estruturas sociais, políticas e econômicas, do que uma nova fase do desenvolvimento do sistema capitalista e da intervenção estatal (KING, 1988)

No período pós-1945, a diferenciação das economias políticas tornou-se cada vez mais difícil. No século XIX, o Estado e a economia de mercado eram facilmente distinguidos devido à existência de uma autonomia relativa às suas estruturas. No entanto, com o desenvolvimento do capitalismo, as economias avançadas contaram com o entrelaçamento de suas estruturas econômicas e de bem-estar, o que resultou em mudanças significativas em suas operações. A principal mudança percebida relaciona-se às transformações dos padrões de emprego e, conseqüentemente, dos padrões das fontes de renda da população, agora materializadas nas rendas públicas e nos salários sociais (KING, 1988).

Essa mudança implicou transformações não só na economia nacional como também na experiência social e na atividade e cultura política de cada país. Critérios que não sejam os de

mercado também são incorporados na estrutura do Estado de Bem-Estar, influenciando diretamente nas avaliações da utilidade social de bens estatais, na necessidade da imposição de padrões mínimos de educação e saúde e, também, nas questões relativas à produção, alocação e consumo de bens - destinadas à satisfação das necessidades individuais e coletivas da sociedade (KING, 1988).

King (1988) se junta aos estudiosos que defendem a ideia de que políticas sociais não são implementadas por boa vontade e sim para satisfazer interesses particulares dos governantes e/ou de uma classe social dominante. Percebe-se que a implementação de políticas e programas sociais gerando, como consequência, a origem de estados de bem-estar está mais relacionado aos reflexos de circunstâncias políticas imediatas do que uma estratégia socialista ou social-democracia em desenvolver o bem-estar nacionalmente. Os fatores que determinaram as origens e expansão de estados de bem-estar são variados, devendo, portanto, serem distinguidos. Segundo King, as origens dos estados de bem-estar são heterogêneas, refletindo, essencialmente, fatores e avaliações políticas distintas. Por outro lado, sua expansão pós-1930 está relacionada à operação sistemática de fatores como inovações políticas estatais e a força da classe trabalhadora (KING, 1988).

A secularização da sociedade juntamente com a introdução de princípios liberais, foram os principais responsáveis pela inovação na agenda de Estado, agora com questões relacionadas aos direitos políticos e civis da população. Ademais, a fase inicial do desenvolvimento industrial estabeleceu condições trabalhistas, econômicas e sociais que motivaram a classe trabalhadora a se organizar e realizar suas reivindicações. A força da classe operária, organizada e mobilizada pelos sindicatos, teve extrema relevância na elaboração das primeiras leis sociais e, conseqüentemente, no desenvolvimento do Estado de Bem-Estar. Em torno de 1930, doze países europeus já haviam adotado medidas de seguridade social como o seguro desemprego, seguro contra acidente de trabalho, auxílio doença e previdência aos idosos, o que representou um avanço na perspectiva e aplicação do estado de bem-estar durante esse período (KING, 1988).

As tipologias de Estado de Bem-Estar são diversificadas e merecem destaque. King utilizou a famosa classificação de W. Korpi, que considera as seguintes variáveis para suas classificações: a proporção da renda nacional direcionada para as políticas de bem-estar; o caráter da política social - se ela é universalizante ou seletiva; a proporção da população que é beneficiada pelas políticas de bem-estar; a importância dada pelo Estado aos programas que objetivam o pleno emprego e etc. Assim, baseando-se nos seguintes critérios, Korpi classifica

os estados de bem-estar em dois modelos: os marginais e os institucionais (KORPI, 1983 apud KING, 1988).

As formas marginais contam com um compromisso mínimo com o bem-estar social e com políticas seletivas direcionadas aos grupos sociais com necessidades específicas. Já as formas institucionais, com políticas universalizantes, são mais abrangentes e possuem um maior impacto sobre a comunidade. Embora ambas as formas estejam baseadas em grupos de apoio e em determinadas coalizões que possibilitam o desenvolvimento da capacidade defensiva contra cortes e ataques ao bem-estar, espera-se das formas institucionais uma maior capacidade defensiva devido à maior força de suas coalizões e de seu caráter mais abrangente. Além disso, como aponta Korpi (1983), a forma institucional conta com uma tendência à desmercantilização do trabalho, que através do oferecimento de salários sociais - definido como transferências e o oferecimento de serviços públicos por parte do Estado - reduz o poder de influência das relações de mercado na determinação das vidas dos indivíduos. Tal desmercantilização representa a essência dos objetivos das políticas de bem-estar (KORPI, 1983 apud KING, 1988).

O Estado de Bem-Estar, em suas variadas formas, possui fontes de apoio que colaboram tanto para sua implementação quanto para sua permanência. De acordo com King (1988), o aumento do serviço público está diretamente atrelado ao aumento de políticas sociais e da provisão de serviços públicos de bem-estar, tornando previsível o apoio dos funcionários públicos a essa forma de estado e às suas políticas e instituições. No entanto, o Estado de Bem-Estar possui outras fontes de apoio além da dos funcionários públicos que trabalham no interior de suas estruturas e organizações. Os profissionais que provêm os serviços sociais à população, mas que não possuem vínculo direto às estruturas estatais - como professores e médicos - também são apoiadores deste tipo de estado, gerando uma base de apoio e, conseqüentemente, favorecendo a sua permanência (KING, 1988).

As democracias industriais avançadas contaram, no período pós-guerra, com um crescimento considerável das dimensões do emprego público. Tal expansão foi resultado das necessidades impostas pela maior provisão de serviços estatais direcionados à saúde, educação e assistência da população. Como consequência, houve uma intensificação da sindicalização e organização dos funcionários públicos, dando a este o poder e capacidade para lutarem em prol de seus interesses. No entanto, para que os níveis de sindicalização e organização fossem o suficiente para o alcance de interesses específicos dos servidores, tornou-se necessária uma maior disposição destes a se filiarem e se organizarem em sindicatos (KING, 1988).

Segundo Taylor-Gooby (1983), em seu estudo “The Distributional Compulsion and the Moral Order of the *Welfare state*”, a sindicalização existente no setor público apresenta um caráter defensivo, com uma tendência dos servidores a se associarem a sindicatos para defender as diferenças salariais. No entanto, segundo a visão de King (1988), a ideia da “sindicalização defensiva” não pode ser generalizada e deve ser analisada cuidadosamente: na Suécia, por exemplo, as atividades sindicais estavam voltadas para a redução das diferenças salariais, buscando não só minimizar as desigualdades entre as indústrias e outras regiões do país como também criar uma cultura de solidariedade salarial. Dessa forma, percebe-se que existem sindicatos que não seguem a lógica defensiva apontada por Taylor-Gooby (1983) e que, ao invés de defender diferenças salariais acabaram por reduzi-las através de suas ações (Taylor-Gooby, 1983 apud KING, 1988).

### 1.1.3. O *welfare state* como resultado da capacidade de mobilização e organização da classe trabalhadora no interior das diferentes estruturas de poder.

A sindicalização e a mobilização da classe trabalhadora também foram questões abordadas por Esping-Andersen em seus estudos de *welfare state*. Segundo Marta Arretche (1995), existem 2 motivos para que as análises desenvolvidas pelo autor constituam um “ponto de não-retorno” no debate de *welfare state*: (1) aprofundou mais que outros autores em suas tipificações, operando analiticamente com as diferentes formas de prestação de serviços sociais e com seu caráter distributivo; (2) concedeu uma explicação original dos fatores que levaram à emergência e evolução deste fenômeno, evidenciando a correlação presente entre os diferentes regimes de *welfare state* e suas variadas condições políticas (ARRETCHÉ, 1995; ESPING-ANDERSEN, 1991).

A capacidade de mobilização e organização da classe trabalhadora no interior das diferentes matrizes de poder, influenciam diretamente na forma como os *welfare states* se constituem e se manifestam. A teoria da mobilização de classe parte do pressuposto de que as classes sociais constituem o principal agente político e de mudança e, estando ativamente mobilizadas, são capazes de promover tanto uma reestruturação das bases de poder quanto uma distribuição social mais universalista. Por se basear na economia política da social democracia - que defende que uma mobilização de classe em um sistema parlamentar é capaz de promover os ideais socialistas de igualdade, liberdade, solidariedade e justiça - a teoria da mobilização de classes considera os parlamentos como instituições efetivas capazes de

transformar o poder mobilizador da classe trabalhadora em reformas e políticas sociais desejadas. Dessa forma, segundo esta teoria, a política parlamentar possui capacidade de priorizar interesses antagônicos aos do capital e, conseqüentemente, se por acima do poder hegemônico vigente. Partindo de uma concepção social-democrata, a reforma social contribui para o fortalecimento da classe trabalhadora e de sua capacidade de reivindicação e imposição de demandas sociais coletivas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

No entanto, para Esping-Andersen (1991), tanto a análise da teoria da mobilização de classes quanto da política parlamentar deve ser realizada com cautela. Apesar da mobilização de poder pela classe trabalhadora depender da organização sindical e do nível de influência dos partidos trabalhistas ou de esquerda no parlamento, estes não são os únicos recursos utilizados para mensurar o poder deste agente político. Deve-se, também, levar em consideração quais recursos as forças conflitantes possuem, a durabilidade da sua mobilização e a capacidade da classe trabalhadora em estabelecer alianças políticas com grupos sociais estratégicos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Ao observar as principais manifestações históricas de *welfare state* - como a austríaca e a sueca, por exemplo - percebe-se que a origem de elementos keynesianos como o pleno-emprego e a proteção de direitos coletivos e individuais estão diretamente vinculadas à força e à capacidade da classe trabalhadora em construir alianças políticas com o conjunto organizado dos proprietários de terra. Essa classe constituía, nas primeiras fases da industrialização, o maior grupo político e, portanto, o grupo que a classe trabalhadora deveria se aliar para atingir um maior eleitorado. Nesse período, os proprietários de terra desempenharam um papel significativo no desenvolvimento de *welfare state* ao firmarem alianças políticas com a classe trabalhadora. Para Esping-Andersen (1991), a edificação de coalizões políticas com grupos sociais estratégicos é mais decisiva para a construção do *welfare state* do que qualquer ação tomada isoladamente por uma determinada classe social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Vimos até agora que o surgimento e desenvolvimento dos *welfare states* está muito vinculado à organização e à capacidade da classe trabalhadora em formar coalizões políticas. No entanto, antes de adentrarmos nas tipificações desenvolvidas pelo autor, torna-se necessário explorar mais a fundo o que é, de fato, um *welfare state*. Ao longo de seus estudos, Esping-Andersen (1991) percebe que a importância conceitual dada pelas principais literaturas é bastante limitada. Na verdade, elas estão mais interessadas em analisar outros fenômenos - como as contradições do sistema capitalista, o processo de industrialização - do

que o *welfare state* em si. Geralmente ele é abordado como uma consequência ou solução de um problema já existente (ESPING-ANDERSEN, 1991)

A definição básica dada pelos principais manuais diz que “o *welfare state* envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos”, no entanto, tal definição é incompleta e não aborda questões essenciais que deveriam ser analisadas na busca de definir um *welfare state*. A primeira geração de estudos comparativos também realizou uma reflexão superficial do fenômeno ao considerar apenas a variável “gastos públicos” para atestar ou não a existência de um *welfare state*. Na concepção do autor, ao considerar apenas o montante desses gastos e não a sua natureza, assume-se que todos são idênticos e não possuem variações. Por isso que, segundo Therborn (1983), para que se realize uma análise completa com objetivos de conceituar um *welfare state*, deve-se, primeiramente, analisar a estrutura do Estado, elencando os principais critérios para classificar um Estado como *welfare state* (THERBORN, 1993 apud ESPING-ANDERSEN, 1991).

Existem diversas abordagens desenvolvidas para saber se um Estado realmente representa um *welfare state*. Uma delas, elaborada por Therborn, consiste em analisar as transformações históricas das atividades estatais. Se a maioria das atividades diárias do Estado estiverem direcionadas para o bem-estar e para o suprimento das necessidades das famílias, então é possível considerá-lo um *welfare state* genuíno. Através desta abordagem e dos critérios utilizados por ela, não foi possível atestar um verdadeiro *welfare state* até as décadas de 1970 e, aqueles que foram rotulados como, não se enquadravam nos critérios por possuírem a maior parte de suas atividades rotineiras voltadas para a defesa, ordem, lei e administração do Estado (THERBORN, 1993 apud ESPING-ANDERSEN, 1991).

Outra abordagem deriva-se da distinção clássica de *welfare state* elaborada por Richard Titmuss (1958). A análise de Titmuss impactou diretamente o desenvolvimento de pesquisas comparativas que vão além dos “gastos públicos” para atestar a existência de um *welfare state*. A partir desta perspectiva, passa a ser considerado não só os gastos que um Estado possui, mas também o caráter dos programas sociais (se são seletivos ou universais), o tipo de serviços e benefícios ofertados pelo Estado e, acima de tudo, como a ampliação dos direitos civis relaciona-se com os níveis de emprego e vida profissional. Segundo Titmuss, existem duas classificações possíveis de *welfare state*: os residuais e os institucionais. Estes são universalistas com políticas e serviços sociais destinados à toda população, além de contarem com um compromisso institucionalizado com o bem-estar social. Aqueles, de caráter seletivo, limitam suas políticas e programas a determinados grupos sociais e só

assumem responsabilidades quando o mercado ou as famílias se tornam insuficientes (TITMUSS, 1958 apud ESPING-ANDERSEN, 1991).

É a partir da tipologia clássica desenvolvida por Titmuss (1958) que Esping-Andersen construiu, de acordo com seus estudos históricos da ocorrência do *welfare state* em 18 países desenvolvidos, sua própria tipificação desta configuração de Estado. Ao analisar as características distributivas e institucionais de países selecionados e o caráter de seus sistemas de prestação de serviços, o autor nota a existência de três regimes distintos de *welfare state*, cada um com suas particularidades (ARRETCHE, 1995).

O modelo liberal, bastante predominante em países de tradição anglo-saxônicas como Suíça, Austrália, Canadá, Estados Unidos e, em grande parte, Grã Bretanha, caracteriza-se por políticas sociais seletivas e pela valorização das leis de mercado. Neste modelo, além dos cidadãos serem avaliados a partir de um olhar liberal meritocrático, os mesmos são submetidos a um processo rigoroso para definir se são ou não aptos a se tornarem beneficiários do Estado. Geralmente o regime liberal se manifesta em países onde o movimento operário não possui força eleitoral e onde a constituição da sociedade esteve fortemente influenciada pela burguesia nacional. Percebe-se, também, que as políticas sociais implementadas pelos *welfare states* liberais visam reduzir a desmercadorização da força de trabalho e estabelecer limites que objetivam limitar a intervenção estatal, principalmente nas áreas voltadas para o mercado e para a distribuição de serviços (ARRETCHE, 1995; ESPING-ANDERSEN, 1991)

A desmercadorização do indivíduo significa que o seu acesso ao bem-estar não está mais associado diretamente ao mercado de trabalho, ou seja, para que o indivíduo tenha acesso aos direitos e benefícios oferecidos por um *welfare state*, ele não precisa, necessariamente, vender sua força de trabalho para sobreviver. O Estado de Bem-Estar Social deve ser oferecido para todos, mesmo que os cidadãos não estejam inseridos neste mercado. Sendo assim, segundo uma definição básica dada por Esping-Andersen, a desmercadorização do indivíduo “deve envolver a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, de rendimentos e benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103).

O regime corporativista/conservador é um regime predominantemente europeu, manifestado em países tipicamente absolutistas e com uma grande influência da Igreja católica - como por exemplo Áustria, França, Alemanha, Itália e Bélgica. É um modelo que valoriza a preservação das diferenças de status, estando os direitos sociais dos cidadãos ligados à sua classe ou ao status que o indivíduo possui na sociedade. Não é de interesse do

Estado que o mercado continue como o principal provedor de benefícios, dessa forma, a previdência privada assume um papel secundário nessa configuração corporativista. Em relação à assistência social, o Estado apenas subsidiará as famílias quando sua capacidade de se manter sem auxílio externo se exaurir, sendo a assistência uma forma de ajuda estritamente emergencial. O modelo conservador/corporativista consequentemente gera uma acentuação da estratificação social, principalmente ao ter como um de seus principais objetivos políticos a consolidação da divisão interna da classe trabalhadora (ARRETCHE, 1995; ESPING-ANDERSEN, 1991).

O regime social-democrata, manifestado especificamente em países escandinavos, é caracterizado por um sistema de proteção social universalista, com direitos e benefícios destinados à toda população. O objetivo central deste regime de *welfare state* relaciona-se tanto à realização de uma distribuição igualitária - de serviços, direitos, renda e etc. - quanto à garantia estatal dos meios vitais à população. Diferentemente do modelo liberal, que utiliza critérios meritocráticos para avaliar quem deve ou não obter o status de beneficiário pelo Estado, o modelo social-democrata desvincula o fornecimento de benefícios e direitos sociais do nível de contribuição efetuado por um indivíduo. Por não tolerarem o dualismo existente na sociedade, seja entre o Estado e o mercado ou entre a classe trabalhadora e a classe média, esse regime buscou implementar um *welfare state* com os melhores padrões de qualidade, com objetivos de promover a igualdade entre os indivíduos (ARRETCHE, 1995; ESPING-ANDERSEN, 1991).

Após analisar os diferentes regimes de *welfare state* e suas principais características políticas, Esping-Andersen (1991) aponta a correlação existente entre o tipo de regime instaurado por um determinado Estado e as consequências refletidas em suas estruturas políticas, econômicas e sociais. Como notado acima, políticas mais abrangentes e de cunho universal, em contraste com as políticas presentes no regime liberal e conservador, tendem a promover uma maior desmercadorização do indivíduo. Nas sociedades pré-capitalistas e pré-industriais, devido principalmente à predominância de um modelo de autossubsistência, raramente considerava-se a força de trabalho de um indivíduo como uma mercadoria a ser vendida. Com o avanço da industrialização e com a universalização das leis de mercado, a subsistência dos indivíduos torna-se totalmente dependente das relações monetárias e mercadológicas. Os indivíduos, inseridos nesta nova lógica econômica, são obrigados a vender sua capacidade de trabalho aos mercados a fins de garantir sua própria subsistência (ESPING-ANDERSEN, 1991).



O autor analisa que com a implementação de um *welfare state* caracterizado por políticas universais, como o regime social-democrata, a prestação de serviços pelo Estado e, consequentemente, o bem-estar de um indivíduo passa a ser considerado um direito social e não mais algo a depender de sua contribuição no mercado de trabalho. A partir do momento que o bem-estar social constitui um direito a ser oferecido para todos, mesmo para aquelas que não estejam inseridos nas relações de mercado, é favorecida a desmercadorização do indivíduo. No entanto, é importante ressaltar que tal desmercadorização não é realizada apenas com a promoção de serviços e direitos à sociedade, é preciso, também, que seja realizada uma emancipação substancial dos indivíduos e da dependência existente com as relações de mercado. Sendo assim, a desmercadorização do indivíduo promove a liberdade dos cidadãos sem que estes percam potencial de trabalho, de rendimentos e de benefícios sociais caso necessitem ou desejem parar de trabalhar (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Como apontado por Esping-Andersen (1991), o nível de estratificação social também se associa ao tipo de *welfare state* implementado por um Estado. Para o autor, além da capacidade de intervenção nas estruturas de desigualdade social, os *welfare states* representam, também, sistemas de estratificação capazes de influenciar diretamente as relações sociais pré-existentes. A tradição da seguridade e assistência social aos mais necessitados foi arquitetada com fins de promover dualismos sociais e, consequentemente, fortalecer a estratificação da sociedade. Na Alemanha, por exemplo, o modelo de seguridade social implementado por Bismarck traduzia-se em uma política de classe - típica de modelos corporativistas - com objetivos definidos: buscava, simultaneamente, associar a lealdade dos cidadãos à monarquia e à autoridade estatal e consolidar as divisões entre assalariados mediante programas e políticas distintas. Neste período, o modelo corporativista alemão surge como um mecanismo para conter o fortalecimento dos movimentos trabalhistas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

No entanto, mesmo modelos universais que são contrários e procuram por meio de suas políticas evitar dualismos sociais - como o regime social-democrata - enfrentam os dilemas da estratificação social. Mesmo que modestos, os benefícios ofertados sem distinção de classe e/ou de status social contribuíram para melhorias na condição de vida da população, porém, tais melhorias resultaram no surgimento de uma nova classe social - a classe média. O dilema - que pode ser considerado também paradoxal - encontra-se justamente no surgimento desta nova classe: ao implementar políticas e programas sociais que visam melhorar a condição de vida da população e evitar dualismos sociais, os regimes de *welfare state*

universalistas, ao tentar evitá-la, acabam por acentuar a estratificação social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Vimos acima que o tipo de *welfare state* instaurado por um Estado é capaz de refletir nas estruturas estatais, consequências econômicas, políticas e sociais distintas. No entanto, é importante analisar, também, quais são as variáveis que influenciam o surgimento dos distintos regimes de *welfare state*, especificamente os elucidados por Esping-Andersen. A existência de diferentes manifestações de *welfare state* impossibilita uma análise generalista das causas que determinam suas principais diferenças e particularidades. Análises teóricas como as de Esping-Andersen procuraram esquematizar um conjunto de fatores dependentes e que, em interação, tornam-se fortes determinantes no surgimento dos diferentes regimes observados. Três fatores principais foram elencados: (i) as condições estruturais das coalizões políticas firmadas entre as classes; (ii) o histórico da institucionalização do regime e, (iii) a natureza e força da mobilização de classes, em especial da classe trabalhadora (ESPING-ANDERSEN, 1991)

Como visto anteriormente, segundo percepções do autor, considerar apenas a teoria da mobilização de classes nas análises acerca da emergência dos regimes de *welfare state* pode torná-la incompleta. Isso ocorre pois, em conjunto à mobilização das classes dos trabalhadores - seja através dos sindicatos ou dos partidos políticos - também deve-se considerar o papel das coalizões políticas realizadas entre as classes. Para além disso, a formação das coletividades da classe trabalhadora não é homogênea e varia conforme suas ideologias, capacidades políticas e objetivos específicos se transformam. Os sindicatos, por exemplo, podem se organizar de uma forma mais universal ou em categorias, podem seguir fundamentos religiosos ou serem leigos, podem também seguir ideologias específicas ou dedicar-se a um sindicalismo integrado ao sistema. A depender dessas características, altera-se a lógica de articulação das demandas políticas, o alcance dos partidos de trabalhadores e a capacidade de coesão de classe que os sindicatos possuem (ESPING-ANDERSEN, 1991).

As estruturas sindicais podem influenciar diretamente na formação de partidos trabalhistas, no entanto, analisando historicamente, nenhum partido de trabalhadores, sozinho, dispôs de maioria parlamentar para chegar às posições mais altas e se manter no poder. É em decorrência disso que, para Esping-Andersen (1991), as coalizões políticas devem ser consideradas juntamente com a mobilização da classe trabalhadora em uma análise da emergência e desenvolvimento do *welfare state* (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Historicamente, vemos que a edificação de coalizões políticas teve grande influência na construção dos *welfare states*, especificamente àquelas realizadas entre a classe trabalhadora e a classe rural - denominadas alianças verde-vermelho. Em alguns países nórdicos como Suécia e Noruega - que possuíam sistemas agrícolas deficientes e dependentes de subsídios estatais - encontraram-se as condições necessárias para a construção de um *welfare state* com pleno-emprego, em troca de subsídios agrícolas estatais. Forjaram-se, portanto, alianças verde-vermelho com mais facilidade que em outros países, em específico àqueles que possuíam uma economia rural totalmente hostil a esse tipo de coalizão. Países da Europa Continental - como Alemanha e Itália - foram capazes de isolar politicamente os trabalhadores mediante alianças políticas reacionárias entre conservadores e proprietários de terra, reduzindo ao máximo a atuação da força dos trabalhadores no continente (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Nos períodos que antecederam a Segunda Guerra Mundial, o surgimento dos *welfare states* esteve fortemente atrelado à dominação política desempenhada pelas classes rurais e à capacidade da classe trabalhadora em atraí-los para uma aliança política. No entanto, no pós-Segunda Guerra, houve alterações significativas na estrutura das alianças políticas e na edificação dos novos *welfare states*, muito devido ao surgimento de uma nova classe social - a classe média ou white collars. A dominação crescente da classe média a colocou em posições privilegiadas tanto no âmbito mercadológico quanto no âmbito político. Essa classe foi capaz de satisfazer suas demandas particulares, em especial as relacionadas à previdência social e estabilidade no emprego, influenciando diretamente na forma de manifestação do *welfare state* (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Vimos que, com seus estudos, Esping-Andersen (1991) procurou desenvolver uma análise mais profunda dos fatores causais das distintas formas de *welfare state*, assim como desenvolver uma tipificação mais detalhada deste regime de Estado. Sua análise se tornou uma das principais referências nos estudos de *welfare state* por sua completude, e por não só trazer aos estudos variáveis não analisadas anteriormente como também relacioná-las às causas dos diferentes tipos de *welfare state*.

#### 1.1.4. O *welfare state* como consequência da ampliação da noção de cidadania e dos direitos civis, políticos e sociais.

Publicado originalmente em 1950, por T. H. Marshall, “Cidadania e Classe Social” entra para a gama de estudos que consideram o surgimento do *welfare state* como resultado direto da ampliação de cidadania e dos direitos - civis, políticos e sociais - às camadas expressivas da sociedade. Nesta trajetória analítica, Marshall focou sua atenção na relação existente entre igualdade política e desigualdade econômica, e na capacidade da política social em influenciar os parâmetros da assimetria social existente (ARRETCHE, 1995; MARSHALL, 1967).

O autor, portanto, realizou um estudo aprofundado acerca do desenvolvimento da cidadania até o século XIX, utilizando o caso inglês como principal demonstrativo. Marshall (1967) compreende que a cidadania é constituída por três esferas, sendo cada uma composta por determinados tipos de direito. A esfera civil abarca aqueles direitos vinculados à liberdade do indivíduo - como a liberdade de pensamento, liberdade de ir e vir, comprometimento com o direito à propriedade e o direito à justiça. A esfera política, por sua vez, compreende os direitos relacionados ao exercício do poder político, seja através de organismos políticos ou como eleitor dos membros que irão compor tal organismo. Por último, a esfera social remete ao direito de obter condições mínimas de bem-estar econômico e de segurança e ao direito de um cidadão levar sua vida individual e/ou familiar sob os padrões predominantes da sociedade. As principais instituições ligadas ao direito social são os serviços sociais e o sistema educacional (ARRETCHE, 1995; MARSHALL, 1967).

A evolução da noção de cidadania contou com dois processos: a fusão e a separação de suas esferas. No feudalismo medieval, as três esferas da cidadania estavam fundidas em uma só, assim como suas instituições. A partir do avanço industrial, as esferas foram separadas e deram início aos seus processos de evolução, individualmente. Segundo Marshall (1967):

(...) o divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem destorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente -- os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Êstes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos." (Marshall, 1967:66)

A formação da esfera do direito civil - como esfera independente - é substancialmente caracterizada pela promoção de novos direitos a um status social já existente e que pertenciam, majoritariamente, aos homens adultos de uma comunidade - as mulheres não gozavam destes direitos no século XVIII. No setor econômico, o direito civil básico consistia em promover aos indivíduos o direito individual ao trabalho, ou seja, o direito de cada indivíduo seguir a ocupação de sua preferência, no lugar de sua escolha e, o mais importante, sem a interferência de leis que favorecessem indivíduos com status social privilegiado. Com o

desenvolvimento da esfera civil e dos direitos vinculados a ela, as restrições ao trabalho passaram a ser consideradas uma ofensa à liberdade do indivíduo e um enclave à prosperidade do Estado. Os tribunais de justiça tiveram grande importância na execução das atividades relacionadas à esfera civil e em colocar em prática esse novo princípio de liberdade (MARSHALL, 1967).

Desenvolvida a partir do século XIX, a esfera política se difere da civil não só temporal como, também, substancialmente. A principal mudança está em seu conteúdo: enquanto a esfera civil desenvolveu-se com intuitos de enriquecer status sociais privilegiados mediante a criação e promoção de novos direitos às classes sociais específicas, a esfera política toma um rumo contrário. Não houve criação de novos direitos políticos, mas sim a distribuição dos direitos já existentes às novas camadas da população - o problema dos direitos políticos não era em seu conteúdo, mas em sua distribuição. A evolução da esfera política ocorreu gradualmente e foi, apenas no decorrer do século XX, que pôde ser afirmada uma universalização do direito político e uma total vinculação deste à noção de cidadania (MARSHALL, 1967).

A Lei de 1832, instaurada na Inglaterra, não proporcionou mudanças radicais no que concerne a distribuição igualitária do direito político. Mesmo após sua aprovação, apenas um quinto da população masculina adulta possuía direito ao voto. A extensão do direito ao voto aos arrendatários e locatários que possuíam base econômica suficiente para exercer suas funções políticas individuais, foi responsável por transformar o monopólio anteriormente fechado em um monopólio mais aberto. No entanto, para Marshall (1967), a mudança mais radical na esfera política foi ocorrer apenas em 1918, quando uma nova reforma desassociou o direito político do substrato econômico de um indivíduo. As principais mudanças promovidas pela instituição da nova lei de 1918 foram a adoção do sufrágio universal - permitindo com que mulheres exercessem seu direito ao voto - e a vinculação do direito político ao status pessoal. Em consequência, o que anteriormente era considerado um produto secundário dos direitos civis, passa a ser reconhecido como um princípio da noção de cidadania após a implementação de tais medidas. Como aponta o autor,

(...) os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania (Marshall, 1967,75).

O enfraquecimento da esfera social e, por assim dizer, dos direitos sociais no final do século XVIII e início do século XIX, esteve bastante atrelado ao surgimento de uma nova ordem social na Inglaterra. A Poor Law (Leis dos Pobres) e o sistema de regulamentação de salários caracterizavam as principais fontes do direito social no século XVIII. Por ir de encontro com os princípios do direito civil na esfera econômica, em específico aqueles relacionados à liberdade de trabalhar no local de desejo e de firmar contratos de trabalho livre com empregadores, o sistema de regulamentação salarial logo entrou em colapso. A Poor Law, por sua vez, encontrava-se em uma posição ambígua sob os comandos da legislação elisabetiana. Inserida em um amplo programa de planejamento econômico, a Poor Law caracterizou um caminho para a supressão tanto da pobreza quanto da vadiagem da população inglesa, no entanto, seus principais objetivos visavam manter a ordem social vigente com mudanças minimamente essenciais, e não transformá-la por completo. Por conta desse caráter mais contido e com transformações tímidas, a Poor Law foi interpretada como uma política presente em um bem-estar social brando, que muito se assemelhava aos modelos mais primitivos deste modelo de Estado (MARSHALL, 1967).

O enfraquecimento do direito social e a divisão definitiva das esferas da cidadania ocorreu com a dissolução da velha ordem social e com o surgimento de uma nova ordem vinculada aos princípios de uma economia competitiva cada vez mais crescente. O fim do século XVIII contou com a batalha final entre a velha e a nova ordem social, e teve como principal consequência a separação dos direitos, estando os civis associados à nova ordem e os sociais vinculados à velha. Essa ruptura deu início à uma nova fase dos direitos sociais e em específico da Poor Law: abriu mão das reivindicações no campo salarial e das tentativas de intervenção nas leis de mercado livre, prestando, agora, assistência apenas para os incapacitados. Consequentemente, os direitos sociais foram totalmente desassociados do status de cidadania e quase extinguidos a partir da vigência desta nova ordem social (MARSHALL, 1967).

Os direitos civis, políticos e sociais no século XVIII e XIX tiveram pouca influência sobre os níveis de desigualdade social. Os direitos sociais, especificamente, tinham como principal objetivo reduzir as consequências negativas da pobreza sem que os padrões de desigualdade fossem alterados. No entanto, como aponta Marshall (1967), ao final do século XIX, um salto qualitativo na esfera social foi dado rumo às mudanças no princípio igualitário da cidadania. Agora, o objetivo central dos direitos sociais não se resume apenas em tentar, por meio da adoção de políticas sociais, eliminar os ônus da pobreza, mas sim buscar alterar

os padrões da desigualdade social mediante uma postura mais ativa do Estado. Como comenta o autor:

A ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas. Em alguns casos pode fazê-lo, em outros não. A questão não é de muita importância; pertence a um setor diferente da política social. O que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis - entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualação não se refere tanto a classe quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fôsse uma classe. A igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda (Marshall, 1967,95-96).

Portanto, como analisado, Marshall (1967) compreende que tanto o surgimento e desenvolvimento de um *welfare state* como a origem das “políticas igualitárias do século XX” (Marshall, 1967:84) estão diretamente atreladas ao alargamento progressivo da noção de cidadania e da ampliação dos direitos civis, políticos e sociais às camadas sociais anteriormente inatingidas. Em específico, deve-se à esfera social um maior foco e importância por ter sido a principal responsável pelas mudanças estruturais presenciadas na qualidade de vida dos indivíduos (MARSHALL, 1967).

## 1.2 Referência Teórica

Após realizar o levantamento bibliográfico das principais teorias de *welfare state* existentes na literatura, torna-se necessário estipular o parâmetro a ser utilizado na análise que me proponho a realizar. Considerando todos os aspectos apresentados: variáveis, condições históricas, correntes políticas e etc., acredito que, para fins de pesquisa, a teoria de Esping-Andersen será a mais apropriada para este estudo. Portanto, os próximos capítulos serão desenvolvidos considerando a visão do autor a respeito do *welfare state*. Além disso, as tipificações dos *welfare states* elaboradas por Esping-Andersen serão, também, consideradas para identificar qual regime vigorou no Brasil e no governo de Lula.

## 2.O DESENVOLVIMENTO DO *WELFARE STATE* BRASILEIRO: PADRÕES E ESPECIFICIDADES

No capítulo anterior realizamos uma análise aprofundada de algumas das principais teorias analíticas de *welfare state* existentes na literatura. Com ela, foi possível compreender um pouco mais sobre este modelo de Estado, que traz consigo diversas variações analíticas ao longo dos anos, assim como relacionar as variáveis utilizadas pelos autores com o processo em questão. Neste capítulo, me proponho a tecer um estudo a respeito do desenvolvimento do *welfare state* no Brasil, expondo não só sua trajetória histórica como também padrões e contradições existentes no processo de emergência e consolidação da política social brasileira.

Partiremos do pressuposto de que existe uma especificidade histórica no desenvolvimento do *welfare state* no Brasil. Segundo Medeiros (2001), a especificidade do caso brasileiro é resultado de processos políticos e econômicos completamente distintos daqueles observados nos principais casos europeus. Com isso, objetivando identificar tais particularidades, torna-se necessário levar em consideração em qual contexto histórico o desenvolvimento do *welfare state* brasileiro ocorreu. O autor aponta que: (i) o Brasil caracterizava, no período de desenvolvimento dos *welfare states* europeus, um país subdesenvolvido, periférico e dependente das economias desenvolvidas; (ii) ocupava uma posição inferior na economia mundial quando comparado aos países desenvolvidos capitalistas; (iii) pelo menos até a década de 1930, seu processo de modernização foi marcado pela segmentação, com setores industriais funcionando em conjunto com os setores tradicionais e com a economia agroexportadora, e que (iv) as preocupações do Estado, até 1930, consistiam em elaborar estratégias protecionistas, voltadas para a disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infraestrutura, deixando a massificação do consumo da população como aspecto secundário (MEDEIROS, 2001).

As políticas sociais presentes nos primeiros anos da década de 1920 já dava indícios do que seria a formação de um *welfare state* no país. No geral, tais políticas objetivavam controlar os movimentos de trabalhadores mais radicais mediante antecipação de demandas. Estrategicamente, o Estado buscava por meio de suas políticas atender determinadas reivindicações da classe trabalhadora com o intuito de enfraquecer lideranças do movimento e conter a mobilização dos trabalhadores em geral. Até à Revolução de 1930, as políticas de



seguridade social eram de caráter emergencialista e atuavam de forma fragmentada, sem estarem totalmente concentradas no aparelho estatal (MEDEIROS, 2001).

Conflitos existentes entre trabalho e capital eram fiscalizados e regulados por uma legislação dispersa e solucionados mediante o aparelho policial. No que tange a saúde pública brasileira, o Estado só atuava diretamente em situações emergenciais, como no controle de epidemias em centros urbanos, enquanto questões secundárias estavam destinadas às autoridades locais. A educação assumiu naquele período um caráter elitista e acadêmico, sendo ofertada por uma pequena rede privada de ensino que direcionava seus serviços para a formação superior de seus alunos. A previdência social, por sua vez, não estava concentrada em aparatos estatais ou locais e era majoritariamente privada, com empresas ou grupos específicos lidando com as questões de previdência (BARCELLOS, 1983; MEDEIROS, 2001).

A construção do *welfare state* brasileiro, de fato, foi ocorrer a partir de 1930. Naquele período havia, predominantemente, um pensamento idealístico perpetuado pelos grupos dominantes de que a sociedade deveria ser harmônica, e que antagonismos de classe deveriam ser evitados mediante ações estatais. O recém-criado *welfare state* brasileiro contava com políticas sociais de caráter extremamente conservador, traços autoritários e considerável repressão aos movimentos de trabalhadores. Como apontou Barcellos (1983, p.11), os traços autoritários que viriam a se expressar, de forma variada, até 1964, começaram a ser desenhados ao longo da década de 1930. De forma mais amena que na fase ditatorial, o autoritarismo deste período foi percebido com mais clareza nas estruturas corporativas dos sindicatos, que passaram a se deparar constantemente com obstáculos para a livre manifestação de suas reivindicações trabalhistas (MEDEIROS, 2001).

Diferentemente dos países que tiveram seus *welfare states* construídos com base em pressões e reivindicações diretas da classe trabalhadora, o *welfare state* brasileiro seguiu um outro caminho. A especificidade se encontra no fato da classe trabalhadora ter sido silenciada e controlada pelo Estado, gerando uma organização de trabalhadores politicamente fraca. Essa menor influência política deu oportunidade para que o Estado ocupasse um espaço até então desapropriado e, por meio de suas políticas, impactar diretamente no processo de modernização brasileiro e na constituição da força de trabalho assalariada. Pelo fato de o Brasil ser um país bastante dependente dos bens de capital e tecnologia estrangeiros e, também, por ter sua mão-de-obra majoritariamente localizada no campo e na produção agroexportadora, surgiu um descompasso entre a força de trabalho e os meios de produção. O *welfare state* brasileiro manifestado neste período ficou responsável por trabalhar neste

descompasso, o que influenciou diretamente na criação da força de trabalho industrial urbana mediante migração dos trabalhadores de setores tradicionais para os setores mais modernos da economia brasileira (MEDEIROS, 2001).

As bases da seguridade social brasileira foram definidas e implementadas durante a década de 1930 e, até 1966, permaneceram praticamente intactas. Ao longo desse período, o Estado sofreu numerosas reformas políticas, sendo cada uma delas responsável pela consolidação de um *welfare state* direcionado predominantemente para a classe trabalhadora urbana. Tal característica é consequência do interesse do Estado em preservar os benefícios das oligarquias rurais, que obtinham naquela época grande poder político e influência nas estruturas econômicas brasileiras. Organizações e instituições estatais passaram a ser as principais responsáveis por atender os interesses das oligarquias rurais e regulamentar as áreas da seguridade social, especialmente aquelas referentes às questões trabalhistas (MEDEIROS, 2001).

Em 26 de novembro de 1930 foi criado o Ministério do Trabalho e, com a tomada do poder por Getúlio Vargas no mesmo ano, surge uma nova legislação trabalhista que passa a regulamentar questões referentes à jornada de trabalho, ao trabalho feminino e de menores, acidentes de trabalho, férias e demissões. Para além disso, mediante a criação da Justiça do Trabalho, foi concentrado na mão do Estado o poder de intervenção nas questões relacionadas aos conflitos trabalhistas, cabendo a ele regulamentar, por exemplo, a negociação salarial e a organização dos sindicatos. Políticas de Saúde e Educação se concentraram no Ministério dos Negócios e Educação e Saúde Pública enquanto a previdência social foi estatizada. O que antes era coordenado por empresas e grupos privados, agora passa para as mãos de categorias profissionais de responsabilidade do Estado (BARCELLOS, 1983; MEDEIROS, 2001).

A década de 1930, que estava sob liderança de Getúlio Vargas, contou com mudanças significativas nas estruturas econômicas e sociais brasileiras. O período caracterizou-se pela tentativa do Estado em aumentar sua influência e atuação nas questões de regulação econômica e na elaboração de políticas voltadas para o desenvolvimento nacional. Para isso, o regime populista de Vargas, no que concerne às relações trabalhistas, buscavam alcançar três objetivos específicos: (i) conter o movimento de trabalhadores para que este não se transformasse em um grupo de apoio para opositores mais radicais, que reivindicavam mudanças mais significativas nas estruturas da sociedade brasileira; (ii) reduzir ou dizimar o poder político da classe trabalhadora para que esta não representasse um instrumento de reivindicações políticas e sociais e (iii) transformar os trabalhadores urbanos organizados em base de apoio do regime populista (MEDEIROS, 2001).

A estratégia utilizada por Vargas com fins de alcançar resultados positivos nos objetivos supracitados abarcou três fenômenos específicos: a cooptação, o patrimonialismo e o corporativismo. O Estado tentou cooptar seletivamente a classe trabalhadora, ao contrário de mobilizá-la, por meio de uma “inclusão controlada” dos trabalhadores urbanos, deixando de fora do transcurso trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não organizados. Também, reprimiu e oprimiu trabalhadores radicais enquanto permitiam concessões estatais para o movimento de trabalhadores que eram favoráveis ao regime populista liderado por Vargas (MEDEIROS, 2001).

O sistema de proteção social, em específico a previdência social, direcionou-se para as necessidades da organização dos trabalhadores urbanos industriais. Este sistema e a forma com que foi organizado e colocado em prática, impactou diretamente na transformação do Estado em um Estado patrimonial moderno e por expandir as bases burocráticas deste. Naquele período, o Estado tornou-se o principal provedor de empregos públicos no Brasil, o que deu força ao fenômeno corporativista no país. Além disso, a previdência social seletiva gerou na classe trabalhadora polarizações internas e favoreceu, entre os trabalhadores, noções particularistas e relações clientelistas com o Estado (MEDEIROS, 2001).

A burocracia e suas características organizacionais possuem influência direta no caráter redistributivo de um *welfare state*. Se as estruturas burocráticas são consideravelmente autônomas em relação ao governo em vigor, por exemplo, há uma maior chance de implementação de programas sociais mais redistributivos e que colidam diretamente com os interesses das classes dominantes. No entanto, com o maior corporativismo impulsionado por Vargas neste período, um forte grupo de funcionários públicos foi constituído baseado na fidelidade ao Estado e em seus próprios interesses corporativos. Isso representou um obstáculo significativo para que coalizões políticas com determinados segmentos do movimento de trabalhadores fossem realizadas e, também, para que programas sociais de caráter mais redistributivo, com gastos governamentais progressivos fossem implementados (MEDEIROS, 2001).

Foi durante o Estado Novo (1937/1945), também sob liderança de Vargas, que houve a transição definitiva da sociedade brasileira - de uma organização predominantemente agrária para uma organização urbano-industrial. A principal característica que prevaleceu neste período foi o forte autoritarismo do Estado e a concentração quase definitiva nas mãos do governo federal do poder decisório e administrativo dos assuntos referentes à política social. Como consequência direta dessa concentração, reduziu-se drasticamente a autonomia e atuação das unidades locais e/ou estaduais nas questões estatais. Além disso, como resultado

do crescente autoritarismo presente no Estado Novo, houve a repressão tanto dos movimentos de esquerda quanto dos de direita, além da limitação da organização de trabalhadores. Segundo Malloy (1979, p.81), com o poder instituído ao aparato burocrático do Estado, criou-se em seu interior uma corporação interessada em atender seus interesses privados, fato este que se tornou característica marcante no *welfare state* brasileiro (MALLOY, 1979; MEDEIROS, 2001).

Outro ponto de especificidade do processo de construção e consolidação do *welfare state* brasileiro está no fato da celebração de um “compromisso” com o bem-estar no país ter sido completamente diferente das celebrações observadas nos principais países desenvolvidos do mundo. Como a principal meta a ser alcançada a partir da institucionalização de um *welfare state* no Brasil era regular a força de trabalho no âmbito de uma indústria de proporções moderadas, apenas determinados grupos pertencentes da economia capitalista brasileira celebraram tal compromisso. A inclusão de mais grupos sociais nas lógicas do *welfare state* brasileiro só ocorria quando a indústria, em constante crescimento, demandava por mais força de trabalho. Assim, nas décadas posteriores à década de 1930, percebe-se na história do *welfare state* brasileiro, a inclusão de outros grupos sociais além dos já pertencentes até então, inclusive independentemente do regime político em vigor (MEDEIROS, 2001).

O período de 1945 a 1964 foi marcado pelo abandono do autoritarismo e pela ascensão de um regime democrático populista. Apesar da mudança de regime político, algumas características do período anterior foram mantidas, como por exemplo as estruturas corporativas que favoreciam o fortalecimento do patrimonialismo e corporativismo no país. No entanto, do ponto de vista institucional, notou-se a criação de instrumentos legais que seriam responsáveis por auxiliar o funcionamento do governo, agora democrático. Barcellos (1983) aponta que as transformações econômicas e políticas sofridas pelo Estado brasileiro durante esses anos, além da crescente concentração urbana e modernização nacional decorrente do aumento de setores industriais modernos, demandaram da máquina estatal um aumento e reordenação de suas funções essenciais para suprir as novas necessidades advindas de tais mudanças (BARCELLOS, 1983; MEDEIROS, 2001)

As mudanças necessárias circundam as seguintes áreas, como mostra Barcellos (1983):

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial

mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social (Barcellos, 1983, p. 89).

A importância política dos movimentos sindicais entre 1945 e 1964 foi atípica, não havendo no histórico brasileiro qualquer precedente de tamanha atuação desses movimentos até então. Esta mudança decorreu do apoio e incentivo dado pelos governos populistas à organização de trabalhadores urbanos, que atuavam em projetos da burguesia industrial brasileira. Como consequência direta da maior atuação sindical, o Estado procurou atender algumas reivindicações sociais da classe trabalhadora urbana, além de realizar na legislação trabalhista alterações relacionadas às questões de organização dos sindicatos, direito à greve e tutela do trabalho. Vale ressaltar, no entanto, que os benefícios vinculados a essas mudanças legislativas se mantiveram limitados, especificamente a previdência social, que abarcou apenas uma parcela da população do país (MEDEIROS, 2001).

De acordo com Sônia Draibe (1989), o caráter redistributivo do *welfare state* brasileiro neste período foi consideravelmente reduzido, muito devido às limitações impostas pelo Estado em seu sistema de elegibilidade e ao método utilizado por este na distribuição dos benefícios sociais a população. Ao contrário de uma redistribuição vertical, com benefícios destinados aos diferentes grupos da sociedade, o Estado optou por realizar uma redistribuição horizontal, em que um número maior de benefícios foi distribuído para cidadãos de um mesmo grupo social. Este sistema de redistribuição baseava-se em critérios de elegibilidade vinculados à contribuição de um indivíduo ao Estado, minando em um sistema incapaz de pôr fim às desigualdades sociais existentes (DRAIBE, 1989; MEDEIROS, 2001).

Os governos militares instaurados a partir de 1964 deram início à fase de consolidação do sistema de seguridade social brasileiro, que contou com grandes transformações financeiras e institucionais na área da política social. De 1964 a 1985 foram organizados sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados, destinados à provisão de serviços sociais básicos (como saúde, educação, previdência, assistência e habitação) para a população brasileira. Os primeiros passos dados pelo regime militar no âmbito social consistiram na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, visando a unificação e organização do instrumento previdenciário brasileiro. Houve também, no que concerne à habitação popular, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) ao final da década de 1960 (GOMES, 2006).

Os governos que assumiram o poder durante todo o regime militar brasileiro adotaram uma postura repressiva, conservadora, e corporativista - característica introduzida por Vargas durante o Estado Novo. Como consequência direta, a classe trabalhadora perde força e o movimento de trabalhadores organizados encontra-se sob domínio do poder do Estado. O *welfare state* manifestado neste período contou com um sistema de seguridade social seletivo, com programas e benefícios direcionados, em sua maioria, para as demandas da classe média que se encontrava em processo de consolidação (GOMES, 2006).

Neste período, a ideia que predominava era de que o Estado deveria, primeiramente, proporcionar o crescimento e desenvolvimento econômico nacional, para que depois fosse realizada a “repartição do bolo”. O Estado partia do pressuposto que um progresso social só seria alcançado mediante o crescimento econômico do país e que, para que este crescimento ocorresse, o Estado deveria realizar uma acumulação de renda. No entanto, o ato da acumulação gera consequências sociais negativas, que devem ser compensadas a fim de evitar instabilidades políticas. Dessa forma, foram implementados pelo regime militar brasileiro neste período, políticas sociais de caráter assistencialista que objetivavam evitar qualquer obstáculo para o sucesso do governo em vigor (GOMES, 2006; MEDEIROS, 2001).

Baseando-se nos estudos realizados por George Martine, Medeiros (2001) aponta que o *welfare state* manifestado durante o período militar brasileiro abandonou o caráter populista que obtinha nas décadas anteriores e assumiu, com mais intensidade, traços autoritários. Em relação às políticas sociais, o *welfare state* seguia duas vertentes definidas: (i) a de caráter compensatório, composta por políticas assistenciais voltadas para a amenização das desigualdades sociais desenvolvidas e intensificadas a partir do processo de desenvolvimento capitalista e (ii) a de caráter produtivista, com políticas sociais destinadas a promover e contribuir com o crescimento econômico nacional. Nesta vertente notaram-se políticas direcionadas para a educação, para a qualificação da mão-de-obra semiquificada e para a modernização da vida social dos trabalhadores urbano-industriais, inseridos no cerne da economia industrial capitalista (MEDEIROS, 2001).

A década de 1980 deu início à uma nova fase do *welfare state* brasileiro, representada por Fagnani (1997) como o “esgotamento da estratégia conservadora”. O período, que vai de 1981 a 1984, contou com a simultaneidade de dois eventos em questão: o retrocesso do regime autoritário brasileiro, tendo como consequência a redemocratização do país, e a crise financeira internacional. O contexto nacional e internacional influenciou diretamente no *welfare state* do período, assim como no caráter de suas políticas sociais e de seu sistema de seguridade nacional (FAGNANI, 1997).

O Brasil foi duramente afetado pela recessão econômica mundial gerada pela Segunda Crise do Petróleo e pela consequente elevação das taxas de juros internacionais. A deterioração da economia brasileira enfraqueceu o discurso dos regimes militares, que defendiam o sucesso econômico de seus governos, e potencializou as carências sociais que o Estado não era capaz de responder. Como consequência, transformações direcionadas para a alternância do regime político, do militar para o democrático, foram iniciadas no país. Com o intenso processo de democratização que o país presenciava, a sociedade civil precisou reorganizar suas bases. Este processo deu espaço para que canais de vocalização e pressão fossem utilizados como instrumento de reivindicação pelas classes subalternas, que passaram a demandar políticas e medidas estatais mais redistributivas (FAGNANI, 1997; WINCKLER, 1992)

Com o início da Nova República em 1985, o Estado colocou em prática uma “estratégia reformista”, que visava solucionar os problemas recorrentes da alta centralização financeira e institucional do sistema político brasileiro. O Executivo Federal, principalmente durante 1985 e 1986, ganhou maior protagonismo, assumiu a agenda social do país e promoveu reformas significativas nessa área. Além disso, a Assembleia Nacional Constituinte também desempenhou um papel importante nas questões sociais entre os anos 1987 e 1988. Segundo Fagnani (1997), a estratégia reformista encontrava-se explicitada em uma variedade de documentos oficiais do governo, como nos documentos da Comissão para o Plano de Governo (COPAG), no Plano de Prioridades Sociais para 1985, no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo da Nova República (I PND-NR), desenvolvido entre 1986 e 1989, no Plano de Prioridades Sociais para 1986 e no Plano de Metas, de 1986 a 1989 (FAGNANI, 1997).

A partir da análise dos documentos oficiais, o governo brasileiro reconheceu a “dívida social” e se comprometeu com o resgate da mesma. Elaboraram diagnósticos de diferentes setores e, a partir destes, foram identificadas as principais falhas e carências, assim como suas causas estruturais. Baseando-se nestes diagnósticos, o Executivo Federal passou a formular e implementar sua estratégia reformista com a ideia central de que para corrigir os desequilíbrios sociais acumulados desde as décadas passadas, em específico durante o regime militar, deveriam ser realizadas mudanças profundas nas áreas econômicas e sociais do país (FAGNANI, 1997).

A estratégia reformista desconsiderou políticas de caráter recessivo e o pensamento de que só o crescimento econômico poderia promover o desenvolvimento social brasileiro. Além disso, passou a vigorar no Brasil um regime democrático e um novo projeto de

desenvolvimento econômico em que as políticas sociais não estavam mais à mercê das opções macroeconômicas adotadas pelo Estado, e sim o contrário, com opções macroeconômicas atendendo às necessidades sociais inadiáveis. Portanto, a estratégia reformista adotou dois caminhos: (i) a implementação de medidas de caráter emergencial e com objetivos de curto prazo, direcionadas para os problemas relacionados à fome, à pobreza absoluta e ao desemprego; (ii) a implementação de medidas de caráter estrutural e com objetivos de longo prazo, priorizando o crescimento econômico sustentado. Notaram-se ações estatais voltadas para a ampliação do salário real e de empregos, melhor distribuição de renda e da riqueza nacional, reformulação da agenda do governo a partir da adoção de questões anteriormente excluídas, como a reforma agrária e questões trabalhistas e sindicais, e mudanças na formulação das políticas sociais. Nestas, priorizaram a realização da descentralização político-administrativa, a universalização do acesso ao financiamento, o aumento dos impactos redistributivos, ampliação dos canais de participação da sociedade nos processos decisórios e etc. (FAGNANI, 1997, MEDEIROS, 2001).

Neste período, destacam-se iniciativas de caráter reformista vindas tanto do Executivo quanto do Legislativo Federal. As ações do Executivo se resumiam em três categorias principais: (i) programas emergenciais voltados para questões da suplementação alimentar; (ii) mudança na agenda governamental, com a inclusão de pautas referentes à reforma agrária e ao seguro-desemprego e (iii) formação de grupos de trabalho e de comissões setoriais. Das ações do Legislativo Federal, se destaca a conclusão parcial do processo constituinte a partir da promulgação da nova Constituição brasileira em outubro de 1988. Segundo Fagnani, a Constituição Federal de 1988 foi responsável pelos principais avanços formais do período, como a correção das desigualdades e a ampliação dos direitos sociais, em específico aqueles do âmbito trabalhista e da seguridade social (FAGNANI, 1997).

O novo projeto de seguridade social, inaugurado com a formulação da nova Constituição Brasileira, representou uma das conquistas mais importantes e significativas do direito social brasileiro. Se pautou em objetivos específicos, como a busca por cobertura e atendimento social universal, distribuição igualitária de benefícios e serviços sociais entre as populações urbanas e rurais, impossibilidade de redução dos valores dos benefícios ofertados, aumento de alternativas de financiamentos, mudança nas estruturas administrativas ao adotar um caráter mais democrático e descentralizado e etc. Além disso, os três pilares que constituem a seguridade social - saúde, previdência e assistência social - contaram com avanços positivos rumo a uma maior universalização do acesso aos direitos sociais, ampliação dos benefícios ofertados e descentralização das ações governamentais (FAGNANI, 1997).



A educação brasileira também foi impactada positivamente com as novas mudanças promovidas no âmbito social. Houve a ampliação percentual das receitas da União que deveriam ser, obrigatoriamente, destinadas para o sistema de ensino, passando de 13% para, no mínimo, 18% naquele período. Houve também a inclusão do seguro-desemprego entre os direitos básicos dos trabalhadores urbanos e rurais. A base financeira para o seguro-desemprego foi estabelecida na Constituição de 1988, e foi constituída baseada no seguinte cálculo: do total de receitas do PIS-PASEP, subtraía-se um percentual de 40% que seria encaminhado para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e um montante referente ao pagamento dos abonos salariais do PIS-PASEP em cada exercício. Além disso, ainda no âmbito do PIS-PASEP, para os trabalhadores que recebessem um valor de até dois salários mínimos por mês, seria destinado um abono anual. Anteriormente à Constituição de 1988, o abono anual só era garantido para aqueles trabalhadores que já eram cadastrados no sistema há pelo menos cinco anos e havia recebido, no ano anterior, uma remuneração de até cinco salários mínimos (FAGNANI, 1997).

Entre 1987 e 1992, o país contou com o esvaziamento da estratégia reformista e a ascensão do que viria a ser, como aponta Fagnani (1997), uma “contra-reforma” conservadora. Este movimento contou com duas fases consolidadas, sendo cada uma determinante para o rumo das políticas sociais do período. A primeira fase da contra-reforma, denominada como fase de gestação, teve início em 1987 e prosseguiu até março de 1990 com o final do governo de José Sarney. Esta, intensificou-se a partir da fragmentação da Aliança Democrática e com o deslocamento de lideranças “históricas” do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) dos centros estratégicos do Executivo federal. Sob comandos de José Sarney, a ala conservadora brasileira ganha espaço, retornam para os centros de poder e tomam a frente do processo político brasileiro. Junto à maior importância e participação conservadora nos processos decisórios, soma-se o contexto econômico desfavorável, marcado por crises e instabilidades macroeconômicas que serviram como combustível para a contra-reforma proposta neste período (FAGNANI, 1997; MEDEIROS, 2001).

As principais características observadas na fase de gestação da contra-reforma conservadora foram: ampliação de ações clientelistas e assistenciais na agenda estatal; esgotamento da estratégia reformista adotada no período anterior, em específico em questões referentes à reforma agrária e políticas urbanas; dismantelamento burocrático e orçamentário do campo social brasileiro e oposição do Executivo Federal frente à agenda reformista elaborada no período anterior (FAGNANI, 1997).

A implementação truncada, segunda fase da contra-reforma conservadora, se deu sob um contexto de fortes tensões entre paradigmas do Estado Mínimo e do Estado de Bem-Estar Social. A partir de 1990, após o Brasil optar tardiamente por políticas de cunho neoliberal, a agenda do Estado Mínimo ganha força nacionalmente. O curto governo de Fernando Collor de Mello caracterizou-se por reformas liberalizantes, e tinha como objetivo central colocar em curso a revisão da Constituição Federal que estava prevista para 1993. Apesar da revisão não ter sido realizada devido ao impeachment sofrido por Collor, o governo conseguiu durante seu período de atuação realizar retrocessos na política social brasileira e pôr fim em algumas conquistas sociais alcançadas mediante a Constituição de 1988. Durante a segunda fase da contra-reforma conservadora, o governo brasileiro liderado por Collor colocou em prática um “vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática da política social” (Fagnani, 1997, p. 225), que consistiu basicamente na não-tomada de decisões e na omissão federal no processo de descentralização das políticas sociais que estava sendo colocado em prática. Para além disso, percebeu-se a retomada dos interesses clientelísticos e uma maior influência destes no direcionamento dos programas federais (FAGNANI, 1997; MEDEIROS, 2001).

As literaturas que analisam a fundo os programas e políticas sociais implementados durante a década de 1990, apresentam visões controversas em relação aos reais resultados obtidos neste período. Para Maria Hermínia Tavares de Almeida (2004), a partir de uma visão otimista, o decorrer da década de 1990 representou um período positivo para a política social brasileira, além de ter sido extremamente importante para o desenvolvimento das diretrizes de reforma estabelecidas na nova Constituição de 1988. Além da descentralização das responsabilidades e recursos, ações voltadas para a extensão da prestação de serviços e benefícios sociais, especialmente nas áreas de assistência social, saúde e educação básica, foram realizadas. Dois fatores decisivos contribuíram para esse avanço: primeiramente, a estabilidade monetária decorrente do Plano Real tornou os fluxos de recursos no âmbito social mais previsíveis. Em segundo lugar, o aprendizado institucional adquirido pelo Estado ao longo dos anos foi responsável pela maior descentralização de responsabilidades e cooperação entre os diferentes níveis governamentais para a provisão e distribuição de serviços e benefícios sociais (ALMEIDA, 2004).

Ainda para Tavares (2004), a segunda metade da década de 1990, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, presenciou uma maior transferência de responsabilidades aos municípios, especificamente aquelas ligadas à saúde pública e à educação, dando a eles maior autonomia nas questões relacionadas aos quatro primeiros anos escolares do nível

fundamental. Também tornou praticamente universal o acesso ao sistema público de saúde e ao ensino fundamental, além de ampliar o acesso da assistência social, a partir da extensão de programas sociais como o de garantia de renda para os portadores de deficiência física ou mental e aos idosos (ALMEIDA, 2004).

Por sua vez, partindo de um olhar mais pessimista, José Paulo Netto (2003) considera o governo FHC uma gestão negativa, principalmente para a área social e para a instauração dos princípios definidos na Constituição de 1988. A partir da criação da nova constituição federal, o direcionamento político adotado esteve apontado, pela primeira vez na história brasileira, para a construção de um Estado de Bem-Estar Social de cunho social democrata. Como consequência, consagrava-se para além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais. Bases jurídicas-políticas também foram criadas, permitindo a implementação de uma política social compatível com as exigências da universalidade, justiça social e equidade. No entanto, esse avanço social ocorreu em simultaneidade com os movimentos internacionais que enfraqueciam os ideais do Estado de Bem-Estar Social. Como aponta o autor:

Assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela desregulamentação, pela flexibilização e pela privatização - elementos inerentes à mundialização (globalização) operada sob o comando do grande capital (Netto, 2003, p. 77)

Com sua eleição, Fernando Henrique Cardoso deu prosseguimento ao projeto político do grande capital. A articulação da base parlamentar de FHC contou com a junção das velhas e novas oligarquias brasileiras, que foram as principais responsáveis por inviabilizar o projeto social contido na Constituição Federal de 1988. A partir de argumentos construídos sob espectros econômicos, como a intenção de modernizar o Brasil e ingressá-lo no Primeiro Mundo, o governo de Fernando Henrique Cardoso operou em dois planos: (i) no plano jurídico, que contou com uma revisão constitucional e com a exclusão de importantes elementos sociais previstos na Carta de 1988 (a reforma da previdência é uma das principais ações realizadas neste plano); (ii) no plano prático-concreto, onde deu-se prosseguimento ao “modelo de desenvolvimento” do período (NETTO, 2003).

Apesar do projeto político do grande capital não excluir a execução de políticas sociais, este as colocam em um rumo de orientação completamente distinto daquele previsto pela Constituição de 1988. A política social instaurada por Fernando Henrique Cardoso esteve completamente subordinada às políticas macroeconômicas e, conseqüentemente, aos interesses do grande capital. Tal subordinação fez com que a formulação e implementação das políticas sociais estivessem baseadas em aspectos mercantis, pautada tanto na participação

contributiva quanto em aspectos meritocráticos para segmentar seus possíveis beneficiários. Com isso, o governo FHC minou qualquer chance de instaurar uma política social universalizante, sob os moldes da Constituição de 1988 e de um Estado de Bem-Estar Social social-democrata (NETTO, 2006).

Os traços constitutivos do projeto político de FHC direcionaram-se, principalmente, para a desestruturação da seguridade social brasileira. Durante seu primeiro mandato, o presidente e sua cúpula governamental colocaram em prática uma das medidas mais eficazes para concretizar seus objetivos sociais: a manipulação das receitas. Esta consistia em desviar recursos destinados à seguridade social para o financiamento de despesas que deveriam ser quitadas pelo Tesouro Nacional, mediante fontes fiscais. Áreas como educação, saúde, trabalho, assistência e previdência sofreram desmonte e tiveram seu financiamento consideravelmente reduzido ao longo da gestão de FHC. Como aponta João Paulo Netto (2006), os desvios realizados pelo Executivo Federal foram possíveis pois não existiam mecanismos de controle e critérios transparentes para gerir os recursos do Orçamento da Seguridade Social. A privatização e a mercantilização também foram utilizadas com fins de ferir a seguridade social brasileira, representando uma “desresponsabilização do Estado em face da sociedade” (Netto, 2006, p. 87).

A assistência social é o principal alvo das privatizações promovidas pelo governo FHC. Transfere-se suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil, permitindo com que o Estado firme “parcerias” com grupos específicos do segmento civil. Como consequência, há a terceirização da questão social brasileira e a redução do protagonismo do Estado nesta área, restando apenas a execução de funções de caráter emergencialista. O Programa Comunidade Solidária é a principal ação de assistência social realizada pelo Estado durante este período. Sob comando da primeira-dama Ruth Cardoso, o programa surge como um instrumento para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social no Brasil. O objetivo central do Comunidade Solidária consistia em “mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população” (F.H. Cardoso, 1996, p.3). A partir da execução do programa e ao buscar estender as fronteiras da esfera pública para outros territórios além do estatal, o país presenciou novas formas de articulação entre organizações da sociedade civil e ministérios. A proposta do programa estava baseada

“[...] no princípio da parceria. Parceria do governo federal com os estados e municípios, realizada pela Secretaria Executiva, e parceria das ações governamentais com as iniciativas geradas pela sociedade civil, uma atribuição do Conselho Consultivo” (F.H. Cardoso, 1996, p.3).

A mercantilização, por sua vez, direciona-se para a saúde e previdência social. O Estado transfere para as mãos do mercado, ou especificamente para o grande capital, a gestão e organização dos seguros sociais e dos serviços de saúde. A reforma da previdência social proposta por Fernando Henrique Cardoso se insere nesta lógica, representando a tentativa mais significativa de retrocesso social do período. Como aponta Elizeu Serra de Araújo (2009), a reforma da previdência é considerada pelo governo de FHC como imprescindível por dois motivos: primeiro, por ser o principal caminho para se obter sucesso na estabilização econômica proposta pelo Plano Real; segundo por ser o instrumento de conquista da confiança dos organismos financeiros internacionais, constituintes do ajuste econômico compreendido pelo plano (ARAÚJO, 2009; NETTO, 2006).

Em 1995, no início do primeiro mandato de FHC, a proposta de reforma da previdência social brasileira foi encaminhada ao Congresso Nacional mediante a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33/95. Segundo a proposta encaminhada, a reforma da previdência ocorreria em duas fases distintas: primeiramente previa-se mudanças no texto constitucional, modificando os regimes de previdência vigente, que abarcava tanto trabalhadores do setor público quanto do privado. Na segunda fase, seriam realizadas alterações nas medidas provisórias existentes e na elaboração de uma legislação complementar. As alterações previstas pela reforma estavam direcionadas, basicamente, para mudanças nas condições de acesso à aposentadoria. As principais mudanças foram a imposição de um teto para o valor dos benefícios, a limitação da concessão de aposentadorias especiais, e a mudança no cálculo das aposentadorias a partir da vinculação desta com o tempo de contribuição do trabalhador para a previdência social (ARAÚJO, 2009).

De modo geral, a reforma proposta por FHC colocou a previdência social brasileira em um patamar “básico”, onde o Estado atuaria a partir de um modelo de sistema público emergencial, com benefícios limitados. A busca pelo equilíbrio financeiro afetou negativamente não só o sistema previdenciário brasileiro, como outros objetivos sociais e bases mais amplas previstas na Constituição Federal de 1988 (ARAÚJO, 2009).

## 2.1. Balanço Geral

Partindo do retrospecto histórico realizado, podemos caracterizar o processo de construção e consolidação do *welfare state* brasileiro em quatro fases distintas: (i) fase inicial; (ii) desenvolvimento e maturação; (iii) ampliação e (iv) retrocesso. Para fins de maior

compreensão, cada uma delas deve ser analisada individualmente sob a luz do referencial teórico desta pesquisa: os entendimentos de Esping-Andersen acerca do desenvolvimento do *welfare state* e suas possíveis tipificações.

A fase inicial do *welfare state* brasileiro, que compreende as décadas de 1930 e 1940, contou com políticas sociais conservadoras e, a partir da tomada do poder por Getúlio Vargas, com uma estratégia política pautada no corporativismo, cooptação e patrimonialismo. O desejo estatal em preservar e favorecer os interesses das grandes oligarquias brasileiras favoreceu um processo de modernização elitista, fortalecimento da estratificação social, em específico da classe trabalhadora urbana e rural, e uma maior repressão do movimento dos trabalhadores. O sistema de proteção social deste período, especificamente a previdência social, assumiu um caráter seletivo, estando destinada basicamente para os trabalhadores organizados do setor urbano industrial. Com isso, a fase inicial pode ser caracterizada, segundo tipificações de Esping-Andersen, como um regime corporativista/conservador com preservação das diferenças de status sociais e com a acentuação da polaridade da classe trabalhadora, a partir do empenho do governo em enfraquecê-la politicamente e favorecer determinados segmentos que estavam em consonância com as ações do Estado. Além disso, como aponta Esping-Andersen, no modelo corporativista/conservador o Estado não possui interesse em depositar nas mãos do mercado as responsabilidades sociais, especificamente em relação à previdência social. A previdência privada torna-se secundária neste tipo de regime, assim como foi feito durante a fase inicial brasileira, a partir de sua estatização (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Entre 1950 e 1970 houve o desenvolvimento e maturação do *welfare state* brasileiro. Apesar de algumas mudanças significativas terem sido realizadas durante esse período, o modelo corporativista/conservador ainda era predominante. Mesmo com a maior atuação sindical presenciada entre 1945 e 1964, a distribuição dos benefícios sociais ainda estavam baseados em critérios rigorosos de elegibilidade, sendo excluídos do processo uma parcela considerável da população brasileira. O caráter redistributivo do *welfare state* brasileiro foi reduzido, muito em consequência da distribuição horizontal realizada e pelo mantimento de algumas estruturas corporativistas herdadas do período anterior. Com a instauração do regime militar no país, as políticas sociais adotaram um caráter assistencialista e emergencial com fins de frear as consequências sociais negativas geradas pela acumulação de renda promovida durante estes governos e, também, para impulsionar o processo de modernização nacional (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A fase de ampliação do *welfare state* brasileiro é iniciada a partir da promulgação da nova Constituição Federal em 1988. Durante todo o percurso de desenvolvimento e consolidação do *welfare state* no país, o regime de bem-estar adotado neste período foi o único que se aproximou de forma mais fiel da configuração social-democrata apontada por Esping-Andersen. Contou com atendimento social universal, distribuição igualitária de serviços e benefícios sociais para todas as camadas da população brasileira, seja ela rural ou urbana, mudanças administrativas baseadas em valores democráticos e na descentralização de funções e responsabilidades governamentais. A nova Constituição Federal significou um grande avanço social para o país, além de estabelecer as bases necessárias para o direito social e para uma distribuição social mais igualitária e universal (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A década de 1990 contou com o retrocesso dos avanços sociais conquistados na fase anterior. O regime liberal é predominante durante este período, contando com o fortalecimento das ideias neoliberais e com uma maior influência do grande capital nos rumos das políticas macroeconômicas e sociais brasileiras. As políticas sociais, inseridas neste contexto, tem suas bases estruturadas no autofinanciamento e em critérios particularistas de distribuição. Como consequência, o *welfare state* brasileiro e a previsão de benefícios assumem um caráter seletivo, com beneficiários limitados e gastos sociais regressivos. Para além disso, são realizadas alterações de caráter organizacional e institucional na máquina do Estado. Percebe-se uma maior descentralização e terceirização das responsabilidades estatais, privatizações e focalização das políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991; MEDEIROS, 2001).

Com isso, vemos que o desenvolvimento do *welfare state* brasileiro não é linear e transita pelas diferentes formas de configuração. Luís Inácio Lula da Silva chega ao poder em um momento em que predominam fortes ideias neoliberais, com políticas estruturadas de acordo com os interesses do grande capital e com grandes ônus para a questão social brasileira. Portanto, o próximo capítulo terá como intuito analisar o governo Lula e suas políticas sob a prisma teórica de Esping-Andersen, com fins de atestar a existência de um *welfare state* e, se positivo, avaliar a configuração predominante.

### 3.O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República tornou-se um dos objetos de estudo mais importantes e controversos da política social brasileira. A estratégia econômica e social adotada por Lula foi marcada por duas fases distintas, representadas tanto pela continuidade das estratégias adotadas no governo anterior quanto pela inflexão de sua postura e dos rumos tomados por suas políticas macroeconômicas e sociais. Com objetivos de atestar ou não a existência de um *welfare state* durante este período, me proponho a realizar neste capítulo uma análise da política social do governo Lula, especificando suas principais características e ações governamentais implementadas na área social brasileira.

Em 1º de janeiro de 2003, Lula assumiu a Presidência do Brasil. Sua eleição esteve diretamente atrelada ao desejo de encerrar o ciclo de reformas neoliberais que perdurava desde as décadas anteriores. Apesar de sua chegada ao poder ter significado uma importante ruptura com os padrões elitistas do governo brasileiro, que não se alterava desde o fim do regime militar em 1985, Lula já dava indícios, mesmo antes de sua vitória, de que sua postura feriria muitas das bandeiras que o Partido dos Trabalhadores (PT) defendia e que incluiria na agenda do Estado práticas que se opunha aos ideais de seu partido. Por meio da “Carta ao Povo Brasileiro”, publicada em junho de 2002, Lula ao mesmo tempo que buscou acalmar os mercados e apontar um posicionamento mais conservador em relação à política econômica a ser adotada, também demonstrou que o governo respeitaria o compromisso com o lado social (PASSO, 2015).

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho para combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional (FOLHA ONLINE, 2002).

Apesar de recusar “[...] qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado”, o governo Lula demonstrou uma clara continuidade com a política macroeconômica adotada por Fernando Henrique Cardoso. O principal traço de continuidade atestou-se no mantimento do tripé macroeconômico, composto pelo regime cambial com taxas flutuantes, metas de superávit primário e uma política de metas de inflação, instaurado



no governo anterior. Apesar da nítida continuidade é importante destacar que, a partir de 2006, houve uma mudança de postura em relação às áreas macroeconômica e social. Pela primeira vez na história brasileira o governo adotou um modelo em que as políticas sociais e econômicas dialogavam entre si e, para além disso, se complementavam (PASSOS, 2015).

Para Fagnani (2011), a política social de Lula insere-se em um contexto de fortes tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado de Bem-Estar Social. Percebe-se que estas permaneceram presentes no primeiro triênio de seu governo e se enfraqueceram a partir de 2006, como resultado do enfraquecimento da hegemonia neoliberal gerada pela crise internacional e pelo destaque dado à agenda de crescimento econômico pelo governo brasileiro. A política social de Lula foi fortemente influenciada por esse processo e, em sua trajetória, é possível atestar dois momentos específicos: o primeiro momento, que vai de 2003 a 2005, foi marcado pela ambiguidade entre mudança e continuidade da política brasileira. O segundo momento, denominado por Fagnani (2011) como “Ensaio Desenvolvimentista”, teve início em 2006 e perdurou até o final do segundo mandato de Lula em 2010. Percebe-se neste período a consonância entre focalização e universalização das ações governamentais, além da ampliação do gasto social decorrente de uma melhora das contas públicas e do mundo do trabalho. Portanto, nas próximas seções serão analisados esses dois momentos específicos, dando enfoque principalmente nas questões sociais do período (FAGNANI, 2011).

### **3.1. Política econômica e social durante o primeiro mandato de Lula: mudança ou continuidade?**

Ao assumir o governo brasileiro em 2003, Lula se deparou com uma situação econômica crítica e desfavorável. A inflação e a taxa de juros (Selic) atingiram, em 2002, 12,5% e 25% respectivamente. As reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994 e a relação dívida externa bruta/PIB atingiu o patamar mais alto dos últimos anos, com um valor de 42%. A economia brasileira crescia lentamente em 2,7% ao ano. Além desses valores preocupantes, o cenário negativo intensificou-se a partir da desconfiança em relação ao presidente Lula e ao Partido dos Trabalhadores (PT). De fato, o presidente e sua cúpula governamental não tiveram espaço de manobra e, até certo ponto, torna-se compreensível o mantimento da ortodoxia econômica com fins de acalmar o mercado, em específico o financeiro. No entanto, como aponta Passos (2015), o governo não só manteve a ortodoxia econômica dos períodos anteriores como a superou a partir da implementação de políticas

econômicas ainda mais conservadoras, que visavam a estabilidade econômica e não sua correção mediante criação de alternativas (FAGNANI, 2011; PASSOS, 2015).

Até 2005, a política econômica do governo Lula baseou-se no aprofundamento do tripé macroeconômico introduzido nos anos anteriores por Fernando Henrique Cardoso. Tal decisão resultou no prolongamento da recessão econômica e, como consequência, na permanência dos limites impostos por esta ao desenvolvimento social. Primeiramente, o mercado de trabalho foi duramente afetado pelos reflexos da recessão econômica. Em 2003, a taxa de desemprego aberto chegou a 13,4%; em 2004 os níveis permaneceram elevados, atingindo o patamar de 11,5%, enquanto em 2005 nota-se um tímido recuo, chegando a 9,5%. Em relação ao crescimento anual dos rendimentos médios reais, houve um declínio de 5,1% em 2003; em 2004 o crescimento se estabilizou e, em 2005, subiu para 2,4%. Segundo, em função da busca por superávits primários para o pagamento de juros e amortizações financeiras, previsto pelo tripé macroeconômico, houve uma restrição do gasto social, comprometendo o desenvolvimento desta área durante o período (FAGNANI, 2011)

A disputa entre “universalização” e “focalização” continuou a ser tema central dos debates relacionados à estratégia social, que permanecia indefinida nos primeiros anos do governo Lula. Em 2003, o Ministério da Fazenda divulgou um documento oficial em que defendia a maior “focalização” do gasto social nos grupos de menor renda da sociedade brasileira. Segundo o documento, que foi inspirado em um texto elaborado por economistas de cunho liberal da Universidade de Princeton, preferia-se os programas de transferência direta de renda às políticas universais. A partir desse documento, o Ministério da Fazenda retomou o ideário neoliberal e endossou questões específicas da agenda liberalizante, como a “focalização” como forma de se alcançar o desenvolvimento social (ALMEIDA, 2004; FAGNANI, 2011). Segundo o documento:

A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais. A falta de avaliação específica dos impactos desses recursos sobre a população beneficiada contribui de forma decisiva para esse problema. [...] Além disso, é necessário reformular o desenho das políticas de arrecadação e transferência do Estado de modo a reduzir a desigualdade da renda. [...] O desenho dessas políticas poderá ser bastante efetivo em redistribuir renda, conforme verificado em outros países (Brasil, Ministério da Fazenda. Política econômica e reformas estruturais. Brasília, 2003, p. 14).

Portanto, políticas e benefícios sociais seriam focalizados nos “mais pobres”. Segundo critérios definidos pelo Banco Mundial, os aptos a se tornarem beneficiários do governo seriam aqueles que tivessem uma remuneração diária de até US\$ 2 por dia (parâmetro estabelecido pelo Banco Mundial para determinar a linha de pobreza). Para aqueles que não se

enquadrassem nos critérios estipulados, seriam excluídos do processo de distribuição dos benefícios sociais, não sendo, portanto, “focalizados”. Com essa medida, o governo brasileiro deu início a uma nova fase de reforma do Estado, objetivando uma maior supressão desses programas e do desenvolvimento social brasileiro (FAGNANI, 2011).

Para intensificar esse cenário de tensões, o governo brasileiro realizou durante os primeiros meses de 2003 ações direcionadas para uma reforma do Estado. Focaram-se em questões referentes às áreas sindical, trabalhista, tributária e previdenciária, em específico a previdência social do setor público. No âmbito das relações trabalhistas, o governo criou o Fórum Nacional do Trabalho, que tinha como principal objetivo criar consenso entre empregadores e empregados e propor uma ampla Reforma Trabalhista e Sindical. A proposta da reforma tributária foi enviada pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional em março de 2003, mediante a Proposta de Emenda à Constituição 41/03. Essa iniciativa significou mais uma tentativa de supressão das políticas sociais de caráter universal, uma vez que seus principais objetivos consistiam em realizar uma simplificação da estrutura fiscal, mediante a exclusão de tributos e redução de cobranças cumulativas, e a desoneração da folha de contribuição dos empregadores para a previdência social, que consequentemente afetaria as fontes de financiamento das políticas sociais. Caso aprovada, a proposta do governo colocaria a sobrevivência do artigo 195, previsto na Constituição de 1988, sob ameaça. Este vinculava constitucionalmente o financiamento de setores da previdência, saúde, seguro-desemprego e assistência social a um conjunto de fontes da receita federal (FAGNANI, 2011).

Além da PEC 41/03, foi encaminhada ao Congresso Nacional a proposta de Reforma da Previdência do Setor Público, mediante a PEC n.40. Se tratando de seguridade social, a contra-reforma da previdência social dos funcionários públicos representou uma das maiores surpresas proporcionadas pelo governo Lula durante o período de sua gestão. Encaminhada em abril de 2003 e aprovada em dezembro do mesmo ano, a proposta retomava questões anteriormente rejeitadas naquela proposta elaborada por Fernando Henrique Cardoso, inclusive por diversos políticos do Partido dos Trabalhadores (PT). A reforma previdenciária encaminhada ao Congresso previa: estabelecer um teto para a aposentadoria dos servidores públicos, extinguindo consequentemente o direito à integralidade e dar início às iniciativas voltadas para a unificação do regime previdenciário dos funcionários do setor privado e do setor público (FAGNANI, 2011; MARQUES et al., 2007).

É válido ressaltar o porquê de a reforma da previdência ser considerada uma contra-reforma. O termo “reforma” refere-se ao processo de mudanças que visam minimizar as desigualdades econômicas e sociais geradas pelo sistema capitalista. As reformas

realizadas com esses objetivos são típicas do Estado de Bem-Estar Social que surgiu após a Segunda Guerra Mundial, a partir do fortalecimento dos princípios keynesianos e socialistas. O termo “contra-reforma”, por sua vez, surge no Brasil a partir da década de 1980, quando o Estado de Bem-Estar Social e os paradigmas econômicos keynesianos entram em crise, dando lugar a um sistema que prioriza valores econômicos de cunho neoliberal, com políticas e programas sociais mais restritivos. Neste período, o plano político dos governos sofreu uma revisão radical, especificamente em relação aos critérios de acessibilidade de determinados benefícios sociais, dificultando o processo. Em termos sociais, classificar o movimento realizado no âmbito social brasileiro como “contra-reforma” torna-se o mais adequado, considerando seus aspectos e o impacto nas políticas sociais do período (ELIAS, 1997).

Apesar da proposta ter sido motivo de surpresa, especialmente para os servidores públicos, as intenções do governo acerca da reforma previdenciária já estavam previstas em seu Programa de Governo de 2002. O tópico relativo à Reforma da Previdência atesta que:

Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, para construir soluções estruturais, capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranquilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. ‘Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado’. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido (Programa de Governo, 2002, p.17-20).

Além de alterações na previdência do setor público, o Programa de Governo também estipulou a criação do sistema de previdência complementar. Este, estava direcionado para aqueles trabalhadores que desejassem uma renda adicional, além daquela garantida por direito. Segundo o governo, a previdência complementar “[...] ‘deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país’” (Programa de Governo, 2002, p.17-20). Seu funcionamento se daria por meio de fundos de pensão instituídos pelos sindicatos ou patrocinados por empresas (MARQUES et al., 2007).

Outra iniciativa do governo foi a proposta de criação do programa “Déficit Nominal Zero”. Basicamente, previa-se a realização de um ajuste fiscal de longo prazo, com dez anos de duração, a fim de reduzir de 50% para 30% a razão dívida/PIB. Em vez de estimular o crescimento do PIB, focando, portanto, no denominador da razão, o plano pretendia aumentar o superávit fiscal por meio de cortes das despesas correntes. O que ficou por fora do debate é que o “sucesso” do programa dependeria da redução do gasto social, colocando em perigo o

desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro. No entanto, no final de 2005, a ministra da Casa Civil Dilma Rousseff criticou duramente a proposta. Segundo ela, a redução da razão dívida/PIB deveria ser realizada a partir da queda dos juros e não pelo corte dos gastos sociais. Com isso, em 2005, Dilma Rousseff desautorizou a proposta do Ministério da Fazenda e deu início a uma mudança de postura em relação à ortodoxia econômica (FAGNANI, 2011).

A estratégia social no início do governo Lula esteve ancorada, basicamente, no combate à fome. A partir da criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), órgão diretamente subordinado ao presidente da República, implementou-se o programa “Fome Zero”, que seria o carro-chefe da estratégia social neste período. O programa catalisou a diversidade de ações realizadas por ministérios setoriais, centralizando no MESA a responsabilidade de coordená-las. Entre as principais ações destaca-se a transferência direta de renda (Cartão Alimentação), criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, educação alimentar, fortalecimento da agricultura alimentar mediante a compra de alimentos de pequenos agricultores, construção de poços artesianos, distribuição de cestas básicas e de leite e etc. (ALMEIDA, 2004; FAGNANI, 2011).

O programa “Fome Zero” foi implementado baseando-se no fraco diagnóstico de que a fome consistia no principal problema social da população brasileira pobre. Além disso, a implementação do programa assumiu um caráter extremamente centralizador: o governo federal assumiu total responsabilidade, enquanto governos estaduais e instituições criadas em períodos anteriores foram totalmente excluídas do processo. As fragilidades decorrentes desta implementação centralizadora resultaram no enfraquecimento do “Fome Zero” e em sua substituição. Em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família foi instituído e representou o principal programa da política social de Lula. Resultado da unificação de programas já existentes, como Cartão Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, o programa objetivava, mediante a transferência direta de renda, combater a miséria e exclusão social e promover a emancipação das famílias localizadas abaixo da linha de pobreza (ALMEIDA, 2004; MARQUES et al., 2007).

Durante 2003, a política educacional brasileira foi caracterizada pela continuidade das medidas anteriormente adotadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. Apesar do anúncio de novas iniciativas visando a melhoria do sistema de educação, a gestão do ministro Cristóvam Buarque não obteve sucesso em colocá-las em prática. Após sua substituição no início de 2004, o Ministério da Educação (MEC) assumiu uma nova postura, tornando o ensino superior prioridade da ação governamental. Podemos destacar a mudança do sistema

de avaliação do ensino superior, com a substituição do “Provão” pelo Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), e a instauração de cotas destinadas aos negros, pobres e indígenas, para o ingresso na universidade pública e nos estabelecimentos privados beneficiados pela isenção fiscal. Além disso, em 2004 foi criado o Programa Universidade para Todos (Prouni): o programa consistia no oferecimento de bolsas de estudo para estudantes de baixa renda, para ingresso nas universidades privadas; também previa a instituição de políticas afirmativas em prol dos negros e indígenas. Em relação ao ensino básico, o governo propôs a transformação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) em Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica). Com essa proposta, buscava-se incluir o ensino médio no sistema de incentivos para a educação (ALMEIDA, 2004; FAGNANI, 2011).

Apesar de temas relacionados à saúde pública brasileira não terem recebido tanta atenção ao longo da 1ª campanha eleitoral de Lula, o “Programa de Governo” introduziu algumas pautas que, posteriormente, se tornariam as principais inovações na área da saúde. As principais propostas direcionaram-se à política de saúde bucal, à reestruturação da atenção de urgência e emergência e a facilitação do acesso a medicamentos. Outras propostas que davam continuidade às políticas do governo anterior também foram apresentadas no Plano de Governo de 2002. Destaca-se a proposta de ampliação do Programa de Saúde da Família (PSF), o aprimoramento das relações intergovernamentais, a ampliação do acesso e a garantia da integralidade da assistência, previstas como princípios do SUS na Constituição Federal de 1988 (FAGNANI, 2011; MENICUCCI, 2011).

A partir das propostas apresentadas durante a campanha eleitoral de Lula, alguns programas visando a melhoria da saúde brasileira foram implementados. Por meio do Programa Brasil Sorridente, foi colocado em prática uma política de saúde bucal mais abrangente e universal, que objetivava a expansão dos cuidados odontológicos em níveis mais complexos. No âmbito da atenção de urgência e emergência, criou-se o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) para a realização do atendimento pré-hospitalar móvel da população. O Programa Farmácia Popular, com intuito de facilitar o acesso da população aos medicamentos, foi construído por redes de drogarias privadas. Com subsídios governamentais, as farmácias incluídas no programa estavam credenciadas para a venda de medicamentos com até 90% de desconto quando comparados aos preços de comercialização (MENICUCCI, 2011).

A partir da breve recapitulação dos primeiros anos do Governo Lula, percebemos que entre 2003 e 2005 o governo deu continuidade à ortodoxia econômica e, como consequência, criaram-se obstáculos ao crescimento econômico e ao desenvolvimento das políticas sociais. Inicialmente, não houve consonância entre a estratégia econômica e social, resultando em impactos tímidos em ambas as áreas. No entanto, apesar de medidas conservadoras e das incertezas em relação à estratégia a ser adotada no âmbito social brasileiro, o governo ainda apontava o desejo de avanço social, o que viria a ser desenvolvido de forma mais madura no mandato seguinte.

### 3.2. Modelo desenvolvimentistas e as inflexões políticas do segundo mandato de Lula (2006-2010)

A partir das mudanças realizadas na cúpula governamental, especificamente no setor econômico, o crescimento econômico ganhou força e assumiu uma posição de destaque na agenda do governo. Segundo Passos (2015), a mudança da política econômica brasileira permitiu o alcance de resultados macroeconômicos positivos, percebidos principalmente no crescimento do PIB, no fortalecimento de empresas nacionais (privadas e estatais), na redução da pobreza e em uma melhor distribuição de renda. O crescimento médio anual do PIB subiu de 3,2% (2003-2005) para 5,1% (2006-2008), mesmo com a considerável elevação nos preços internacionais das commodities agrícolas e minerais em 2008. Acompanhando o crescimento econômico, houve também o aumento das reservas internacionais e a apreciação do real, que consequentemente reduziu a vulnerabilidade externa da economia brasileira e aliviou as pressões inflacionárias externas, respectivamente (PASSOS, 2015; BARBOSA; SOUZA, 2010).

A inflexão política presenciada entre 2006 e 2010 foi uma resposta do governo ao baixo desempenho macroeconômico alcançado nos primeiros três anos do governo Lula. Barbosa Filho e Souza (2010) apontam que a insatisfação do governo em relação aos resultados obtidos a partir da política macroeconômica vigente estimulou o debate entre a “visão neoliberal” e a “visão desenvolvimentista” no país, fortalecendo a ideia da necessidade de mudanças no rumo da política socioeconômica brasileira. A primeira mudança realizada foi a substituição da equipe econômica por defensores de políticas mais interventivas, caracterizadas por uma maior participação do Estado. A partir da reestruturação da cúpula

econômica, medidas para acelerar o crescimento nacional e aumentar a capacidade produtiva do país foram implementadas (PASSOS, 2015; BARBOSA; SOUZA, 2010).

Através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, o governo federal realizou uma de suas primeiras alterações rumo ao desenvolvimento nacional brasileiro. O surgimento do PAC representou uma importante mudança nas prioridades orçamentárias do governo e, mesmo que de pequeno valor (R\$440 milhões), foi responsável pelo aumento dos investimentos, públicos e privados, na infraestrutura econômica e social do país. Além disso, com fins de atenuar os efeitos sociais gerados pela crise financeira internacional, o governo adotou uma estratégia historicamente desconhecida até então: considerou o âmbito social como eixo estruturador do desenvolvimento econômico. Com isso, houve a conciliação de políticas sociais e econômicas, considerando-as, portanto, complementares e não políticas independentes e divergentes entre si (FAGNANI, 2011; PASSOS, 2015).

O crescimento econômico presenciado no segundo mandato do presidente Lula, impactou positivamente o mercado de trabalho. Consequentemente, o mercado interno brasileiro foi impulsionado e a relação produção/consumo nacional entrou em um ciclo harmonioso de operação. Para isto, três ações governamentais foram decisivas: primeiramente, destaca-se o alargamento do sistema de crédito consignado para bens de consumo. O montante, que estava direcionado em sua maioria para pessoas físicas e para a população marginalizada do sistema bancário, praticamente dobrou entre 2003 e 2010, saltando de 24% para 46% do PIB. Outra medida foi a implementação da política de valorização do salário mínimo, principal responsável pelo seu considerável crescimento entre 2003 e 2010. Por último, o governo promoveu a abrangência dos programas de transferência direta de renda, objetivando acelerar o desenvolvimento social do país (FAGNANI, 2011; PASSOS, 2015).

A partir das inflexões políticas iniciadas em 2006, foi realizada a edificação de uma nova estratégia social baseada no desenvolvimento econômico estável, na distribuição de renda mais igualitária e na convergência entre focalização e universalização das ações governamentais. Seguindo esse novo rumo, o Bolsa Família e demais ações focalizadas consolidaram-se entre 2006 e 2010, e houve a continuidade do processo de instauração de políticas universais, previstas pela Constituição 1988 (FAGNANI, 2011).

A partir da unificação e centralização do Bolsa Família em um único ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o programa ampliou significativamente sua cobertura e o valor concedido aos beneficiários. Em março de 2006, o



programa abarcava 99,9% dos municípios brasileiros e beneficiava diretamente 11,118 milhões de famílias, ou seja, aproximadamente 47 milhões de brasileiros. Em relação ao valor do benefício, o programa contou com a introdução de um valor fixo a ser recebido pelas famílias, que independia da existência de filhos em idade escolar. Quando comparado aos benefícios anteriormente distribuídos, tal alteração significou tanto um avanço nos programas de distribuição de renda quanto um rompimento com os padrões pré-existentes. Algumas condicionalidades foram impostas pelo programa, em específico para famílias com filhos entre zero e quinze anos. Estas, deveriam garantir a frequência escolar de seus filhos, manter a caderneta de vacinação em dia, realizar acompanhamento pré-natal e participar de ações educativas referentes à amamentação materna e alimentação saudável (MARQUES et al., 2007).

Na área da saúde, foram adotadas medidas visando o avanço da consolidação institucional do SUS, por meio da criação do “Pacto pela Saúde”. Este, promoveu reformas institucionais, firmadas pelos três níveis do governo, visando a realização de inovações nos processos e instrumentos da gestão do SUS. De acordo com a Portaria nº 399 divulgada pelo Ministério da Saúde:

O Pacto pela Vida está constituído por um conjunto de compromissos sanitários, expressos em objetivos de processos e resultados e derivados da análise da situação de saúde do País e das prioridades definidas pelos governos federal, estaduais e municipais.

Significa uma ação prioritária no campo da saúde que deverá ser executada com foco em resultados e com a explicitação inequívoca dos compromissos orçamentários e financeiros para o alcance desses resultados (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

Ainda referente às ações realizadas na área da saúde brasileira, criou-se o Programa Mais Saúde, conhecido também como “PAC da Saúde”. O programa, que foi integrado à agenda social lançada pelo governo federal em 2007, contava com um plano detalhado da atuação e dos investimentos prioritários atribuídos ao Ministério da Saúde. Entre as principais pautas estavam: o fortalecimento do elo entre saúde e desenvolvimento socioeconômico, a necessidade de articulação da saúde brasileira com as demais políticas públicas, e a noção da importância do setor da saúde para a geração de emprego, produção e renda. No entanto, apesar das iniciativas positivas, o financiamento da saúde não foi formalmente discutido até 2010 (FAGNANI, 2011; MENICUCCI, 2011).

Com a maior formalização do mercado de trabalho, o percentual da população economicamente ativa (PEA), contribuinte da previdência social, foi ampliado. Entre 1992 e 2002, o percentual da PEA havia caído de 66,4% para 61,7%. Com o crescimento econômico promovido pelo governo, esse valor subiu para 66,9% em 2009, impactando diretamente as contas financeiras do segmento urbano, que ficaram superavitárias pela primeira vez desde 1997. Além disso, a partir de 2006, o acesso à previdência social pelos segmentos marginalizados foi ampliado e formalizado, mediante ações governamentais. Destaca-se o incentivo tributário direcionado à formalização do trabalhador doméstico; a Lei do Super Simples que “[...] estabelece normas gerais relativas ao tratamento tributário diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte [...]” (Portal Tributário, 2020), e o novo regulamento aos beneficiários da Previdência Rural. Outra mudança importante no âmbito da Previdência Social foi a junção da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria de Receita Previdenciária em uma única entidade: a Receita Federal do Brasil. Atribuiu-se ao órgão recém-criado a responsabilidade de realizar tanto a arrecadação tributária quanto a cobrança de dívidas acumuladas de forma mais eficaz. Além disso, o processo de concessão da aposentadoria urbana foi aprimorado, dando a ele maior agilidade, reduzindo o tempo de duração para apenas 30 minutos (FAGNANI, 2011).

O sistema educacional brasileiro também passou por mudanças durante o segundo mandato de Lula. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), proposto na primeira gestão do presidente Lula, foi instituído e possibilitou a inserção do ensino médio no sistema de incentivos para a educação. O governo federal também deu início à reforma do ensino superior, visando expandir a rede pública e ampliar o orçamento destinado às instituições federais. No que concerne ao financiamento da educação, o avanço mais significativo foi a aprovação, em 2009, da PEC n. 96. Esta, estabeleceu que a Desvinculação das Receitas da União (DRU) não recairia mais gradativamente sobre o orçamento da Educação. A DRU é um instrumento governamental que autoriza a retenção de até 20% do total arrecadado, sem justificar o destino desses recursos no projeto orçamentário. De acordo com o Ministério da Educação, desde que a DRU foi instituída em 1996, o setor da educação já perdeu, estimativamente, cerca de R\$ 100 bilhões em recursos (FAGNANI, 2011).

No campo habitacional, o governo federal lançou em 2009 uma medida anticíclica de combate aos efeitos negativos gerados pela crise financeira internacional. O Programa “Minha Casa Minha Vida” foi criado com objetivo de reduzir o déficit habitacional brasileiro mediante a construção de um milhão de habitações populares até 2011, e na realização de

investimentos de até R\$34 bilhões. A evolução dos investimentos no setor de habitação reflete a maior articulação entre política econômica e política habitacional durante o período. Os valores referentes às aplicações no setor saltaram de R\$ 7,9 bilhões para R\$ 69,9 bilhões entre 2003 e 2009 (FAGNANI, 2011).

### 3.3. Reflexões Gerais: ruptura, inflexão ou continuidade política?

Quando ocorre a ascensão de um partido de esquerda após tantos anos de governos conservadores no poder, o primeiro questionamento que surge é se haverá ou não ruptura com os rumos políticos adotados anteriormente. Realizando uma análise ex post do governo Lula, a possibilidade de ruptura já é inicialmente descartada, restando apenas como opção a continuidade ou inflexão em relação às políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso. A maioria das literaturas que abordam o tema estão em consenso quanto à continuidade dada por Lula da política macroeconômica de FHC, principalmente pelo adensamento do caráter neoliberal presenciado no período de seu governo. Apesar disso, a análise não pode ser meramente resumida pelo continuísmo político. A partir de 2006, o governo Lula apresentou mudança de postura em relação ao governo anterior, experimentando ações anteriormente adotadas pelos países desenvolvidos: a execução de políticas sociais e econômicas, alinhadas e complementares, com fins de promover o desenvolvimento nacional (PASSOS, 2015).

A novidade do governo Lula consistiu em utilizar a política social como um instrumento estratégico para dinamizar o mercado interno e para promover o crescimento econômico. A aceleração do crescimento baseado na redistribuição social de renda proporcionou melhorias na vida daquelas famílias que se encontravam abaixo da linha da pobreza e às margens da riqueza socialmente produzida. Segundo Kerstenetzky (2012), isso foi possível pois, durante o governo Lula e especificamente durante seu segundo mandato, foram implementadas “políticas econômicas socialmente orientadas” e “políticas sociais economicamente orientadas”. Estas, caracterizaram-se pela expansão das transferências diretas realizadas pelo governo federal, mediante previdência social aos trabalhadores do setor privado (urbanos e rurais), criação de programas e políticas de assistência social e política de valorização do salário mínimo. As “políticas econômicas socialmente orientadas”, por sua vez, consistiram em políticas micro e macroeconômicas formuladas por efeitos sociais antecipados (PASSOS, 2015; KERSTENETZKY, 2012).

A partir da inflexão presenciada, o governo Lula conseguiu alcançar com êxito a estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, promoção da cidadania e inclusão social. O novo fio condutor da economia brasileira permitiu com que o índice de pobreza no país caísse, desde 2003, pouco mais de 30%. A expansão do consumo interno, presenciado entre 2006 e 2008, foi o principal responsável pela melhora do PIB brasileiro e pela batida em retirada da situação de pobreza. Este consumo foi possibilitado, principalmente, pela facilitação de acesso ao crédito, pelo aumento do salário mínimo durante o governo e pelas transferências diretas de renda, que permitiram um crescimento de 60% da demanda agregada e do impulso dado ao mercado interno brasileiro (PASSOS, 2015).

As inflexões realizadas a partir de 2006, mesmo que tímidas, parecem representar as intenções do governo brasileiro em consolidar um Estado de Bem-Estar Social nos moldes da social-democracia e, portanto, uma mudança em relação aos rumos adotados pelo governo anterior. No entanto, há estudiosos que discordam desse ponto de vista atestando que o governo Lula representou apenas mais do mesmo, dando prosseguimento no continuísmo das políticas adotadas anteriormente pelos governos conservadores (PASSOS, 2015).

Dessa forma, considerando tanto o estudo realizado por Esping-Andersen sobre o *welfare state*, norte teórico desta pesquisa, quanto a trajetória da política social implementada por Lula durante seus dois mandatos (2003-2010), é possível concluir a manifestação de um Estado de Bem-Estar Social neste período. No entanto, uma conclusão tão simplista pode ser equivocada. Apesar de sim, ter havido um direcionamento político característico de um Estado de Bem-Estar Social durante o governo Lula, é preciso analisar as características da política social deste ciclo a partir da tipologia de *welfare state* elaborada por Esping-Andersen, anteriormente explicitada neste estudo.

Vimos que os dois mandatos do governo Lula se tornaram objeto de estudo para muitas análises de política social brasileira, especificamente sobre rumos trilhados pela política econômica e social do governo. De 2003 a 2005, percebe-se que a orientação da política social brasileira esteve muito alinhada àquela adotada por Fernando Henrique Cardoso. Apesar dos ideais defendidos pelo seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), a campanha eleitoral de Lula já dava indícios de que não haveria uma ruptura radical das medidas adotadas pelo governo anterior. Analisando o primeiro mandato sobre aspectos econômicos, vemos que a conservação do tripé econômico de FHC e a realização de propostas para reformas trabalhistas, sindicais, tributárias e previdenciárias freou, de certa forma, o desenvolvimento social brasileiro durante o período. No entanto, apesar disso, medidas visando a melhoria social não foram descartadas. Foram realizadas mediante a implementação

de programas e introdução de pautas que, mesmo de caráter emergencial e focalizado em sua maioria, trouxeram impactos positivos para os níveis sociais do país. Visto isso, a manifestação do Estado de Bem-Estar Social deste período se enquadra na tipologia de *welfare state* liberal, por conter políticas econômicas enviesadas por ideias neoliberais e pela iniciativa de utilizá-las na tentativa de acalmar os mercados que se encontravam em crise. As chances de implementação de políticas sociais de caráter universal foram barradas pela ortodoxia econômica, e avanços sociais foram comprometidos por uma distribuição de benefícios não igualitários.

A partir de 2006, como vimos, a postura de Lula em relação às suas políticas sofre uma inflexão. Seu segundo mandato foi marcado pelo esfriamento das tensões existentes entre Estado Mínimo e Estado de Bem-Estar Social. Uma série de acontecimentos explicam este fato: primeiramente atestou-se uma melhor articulação entre as políticas econômicas e sociais durante o período, além de uma melhoria das contas públicas, que, consequentemente, criou oportunidades para elevar os gastos sociais do país. Outro motivo que levou a este esfriamento foi o enfraquecimento da hegemonia neoliberal e da agenda de Estado Mínimo devido à crise financeira presenciada pelo mundo em 2008. Com isso, políticas universais interessadas na promoção do desenvolvimento social foram vistas como complementares e não mais como um ônus para a economia nacional. O *welfare state* social-democrata pode ser utilizado para caracterizar o Estado de Bem-Estar Social deste período. Mesmo que não genuinamente, pois não é possível atestar este tipo de *welfare state* em sua completude, é o modelo que mais se aproxima para uma melhor caracterização.

# CONCLUSÃO

Como analisamos ao longo deste estudo, as teorias existentes atrelam a emergência e desenvolvimento do *welfare state* a diferentes razões: seja para responder às mudanças estruturais consequentes da industrialização das sociedades; seja como uma resposta às necessidades impostas pelo processo de acumulação e legitimação do sistema capitalista; da capacidade de mobilização e organização da classe trabalhadora no interior das diferentes estruturas de poder, ou até mesmo como consequência da ampliação da noção de cidadania e dos direitos civis, políticos e sociais. A depender da razão que norteia seu surgimento, o *welfare state* pode se expressar de diferentes formas e apresentar uma política social completamente distinta das demais. Variáveis políticas e ideológicas são intrínsecas a esse processo e constitui uma importante variável para determinar sua orientação.

O *welfare state* manifestado durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva é prova disso. Vimos que apenas o desejo em implementar um programa de seguridade social e de minimizar os efeitos decorrentes do desenvolvimento capitalista e da influência do grande capital não é o suficiente para que o *welfare state* se expresse em sua forma genuína. É necessário levar em consideração as forças políticas que compõem o Estado, assim como os ideais que os guiam. Lula assume o poder quando a agenda do Estado Mínimo e valores neoliberais estão fortalecidos no interior das estruturas de poder brasileiro. Como consequência, há um reflexo negativo no desenvolvimento social do país, com políticas econômicas determinando os rumos e, acima de tudo, colocando obstáculos para a implantação de um programa de seguridade social universal e igualitário.

Foi a partir do enfraquecimento do neoliberalismo no mundo, consequente da crise internacional financeira, e com um resultado positivo das contas públicas brasileiras que as políticas econômicas e sociais tomaram uma outra forma. Com a mudança da cúpula governamental e com uma visão mais aperfeiçoada das questões sociais, Lula deu início a uma alavancada social rumo à redução das desigualdades mediante uma distribuição de renda e de benefícios sociais mais abrangentes. Construía-se, pouco a pouco, o caminho a ser trilhado pelo Estado brasileiro para alcançar o que fora previsto na Constituição de 1988. Apesar dos avanços, é preciso levar em consideração que o que foi realizado pelo presidente Lula poderia ter sido muito mais explorado e desenvolvido, principalmente quando consideramos sua vontade, expressa em sua “Carta ao Povo Brasileiro”, em pôr fim ao continuísmo político predominante e de construir um governo com o econômico e social caminhando juntos.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “A política social no governo Lula”. *Novos Estudos Cebrap* nº 70, 2004, p. 7-17.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA DE FHC E LULA E O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 1, p. 31-41, jun. 2009.

ARRETCHE, Marta T. S. (1995) Emergência e Desenvolvimento do *Welfare state*: Teorias Explicativas. In: Boletim Informativo e Bibliográfico. Rio de Janeiro, nº 39, 1o. semestre. pp. 1-65.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. 2010. Disponível em: <https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

Brasil, Presidente (1995 - : F.H. Cardoso). Comunidade solidária: todos por todos/ Fernando Henrique Cardoso - Brasília; Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Casa Civil, Programa Comunidade Solidária, 1996.

CODATO, A; PERISSINOTTO, R. M. O Estado como instituição. Uma leitura das obras históricas de Marx. *Revista Crítica Marxista*, Campinas, nº 13, out., pp. 9-28, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v.4.

ELIAS, Paulo Eduardo. Reforma ou contra-reforma na proteção social à saúde. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.L.], n. 40-41, p. 193-215, ago. 1997. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451997000200009>.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do *Welfare state* / Gosta Esping-Andersen; tradução de Dinah da Abreu Azevedo. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 24, set., pp. 85-116, 1991.

FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, v. 13, n. 28, p. 41-80, 28 nov. 2011

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 183-238, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 8 dez. 2020.



- FAZENDA, Ministério da. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. 2003. Disponível em:  
[http://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/Biblioteca\\_015\\_Politica\\_Economica\\_e\\_Reformas\\_Estruturais.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_015_Politica_Economica_e_Reformas_Estruturais.pdf). Acesso em: 20 nov. 2020.
- GOMES, F. G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 40, n. 2, p. 201 a 236, 1 Jan. 2006.
- Karl Marx e Friedrich Engels. Manifesto comunista. Trad. Maria Lucia Como. 4a ed. revista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999. p. 12.
- KERSTENETZKY, C. L. O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos*, v. 22, p. 53–76, 1988.
- MALLOY, James M. The Politics of Social Security in Brazil. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1979.
- MARSHALL, T. H.. Cidadania e Classe Social. In: MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Cap. 3. p. 57-107.
- MARQUES, Rosa Maria *et al.* Servindo a dois senhores: as políticas sociais de Lula. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jul. 2007.
- MEDEIROS, Alexsandro M.. **Estado de Bem-Estar Social: crises e desafios Leia mais: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/estado-de-bem-estar-social-crisis-e-desafios/>**. 2016. Disponível em:  
<<https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/estado-de-bem-estar-social-crisis-e-desafios/>>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do *Welfare state* no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. 2001. Disponível em:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4106](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4106). Acesso em: 15 nov. 2020.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política de saúde no governo Lula. *Saúde social*. 2011, vol.20, n.2, p. 522-532.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006. **Portaria Nº 399, de 22 de Fevereiro de 2006**. Brasília, 22 fev. 2006.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação: Balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003. p. 75-90.
- NOGUEIRA, V. M. R. Estado de Bem-estar Social—origens e desenvolvimento. *Revista Katálisis*, n. 5, p. 89–103, 2001.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado Capitalista / Claus Offe; tradução de Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ONLINE, Folha. **Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro**. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 20 nov. 2020.

PASSOS, Luana. O social economicamente orientado: políticas sociais do governo Lula. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 25-36, dez. 2015.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002. Reforma da Previdência. Disponível em <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em: nov. 2020

REGONINI, Glória. Estado do Bem-Estar Social. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1, p. 416-419.

“Sobre o Estado”. Conferência na Universidade Sverdlov, 11 de julho de 1919. In: Lênin, V. 1. Obras escolhidas em três tomos. Lisboa/Moscou, “Avante!”/Progresso, 1979. v. 1, t. 2, p. 176.

TRIBUTÁRIO, Portal. **SIMPLES NACIONAL - 2020**. 2020. Disponível em: <http://www.portaltributario.com.br/guia/simplesnacional.html>. Acesso em: 20 nov. 2020